

de l'Imposition des Plus-Values en Droit Français

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 3 Mars 1928, à 14 heures

PAR

LÉON GINGEMBRE

Président : M. ALLIX
Suffragants { MM. OUALID
LESCURE

PARIS
AU COMMERCE DES IDÉES

26, Boulevard Saint-Michel

1928

de l'Imposition
des Plus - Values
en Droit Français

de l'Imposition des Plus-Values en Droit Français

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 3 Mars 1928, à 14 heures

PAR

LÉON GINGEMBRE

Président : M. ALLIX
Suffragants { MM. OUALID
LESCURE

PARIS
AU COMMERCE DES IDÉES
26, Boulevard Saint-Michel

1928

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



de l'Imposition des Plus-Values en Droit Français

INTRODUCTION

Dès avant la guerre le développement chaque jour plus considérable des budgets avait contraint les différents gouvernements à rechercher des ressources nouvelles susceptibles d'équilibrer les dépenses entraînées soit par la mise en application de lois sociales, humaines mais dispendieuses, soit par des préoccupations de défense nationale, utiles mais coûteuses.

En outre, l'évolution démocratique de jour en jour plus accusée donnait à ceux qui s'étaient faits les champions de cet idéal le désir de réaliser des réformes capables à leur avis de provoquer une meilleure répartition des charges dans la Société. Déjà, nombreux étaient les partisans de la progressivité dans l'impôt, progressivité qui paraissait nécessaire pour créer dans la fiscalité une justice plus parfaite et redresser les résultats parfois choquants d'une proportionnalité trop aveugle ; nombreux enfin étaient ceux qui prônaient l'impôt non pas comme moyen budgétaire, mais comme instrument de redressement et de moralisation.

Réaliser l'équilibre du budget en accomplissant une réforme sociale égalitaire et moralisatrice : l'idée était

belle et tentante... mais elle risquait dans son application d'entraîner d'irréremédiables et funestes résultats, des injustices, des contestations, peut-être même des troubles, si bien que le courage de s'attaquer aux anciennes conceptions fiscales manquait aux gouvernants.

Enfin et surtout, la Nécessité génératrice des grandes décisions faisait encore défaut et il semblait inutile de s'arrêter à une solution aussi radicale. Pourtant, en Allemagne et en Angleterre, où l'évolution était plus avancée qu'en France à la même époque, des réformes audacieuses furent réalisées : c'est, par exemple, en Allemagne le vote du Wertzuwachsteuer, et en Angleterre du fameux budget de 1910.

En France des indices du nouvel état d'esprit apparaissent, ce sont d'abord des projets de lois, puis enfin les lois de 1914, instituant l'impôt sur le revenu et ouvrant l'ère des grandes espérances... (mais la guerre éclate) notre pays est en pleine période de réorganisation financière, les dépenses se multiplient, les gouvernants uniquement préoccupés d'assurer la défense du sol national négligent les questions financières, ce dont on pourrait peut-être les blâmer, car le meilleur moyen de soutenir une guerre est d'avoir une politique d'économie financière, ils ont recours aux expédients, sollicitent des crédits étrangers, obtiennent une stabilisation fictive et coûteuse du change, adoptent l'inflation, mais ne font rien ou presque rien pour rechercher des ressources dans le pays même : ils eussent pu ainsi, sinon éviter les dettes, du moins rendre moins lourdes les charges futures, ils n'ont pas osé le faire, car ils ont craint de mécontenter une partie de l'opinion pu-

blique et de détourner les forces vives de la Nation du but unique de défense nationale qu'ils poursuivaient âprement. Au même moment cependant l'Angleterre fournissait un effort fiscal considérable, il est vrai que ce pays n'était pas dans une situation comparable à la nôtre, une partie de son territoire n'était pas envahie par les ennemis ni dévastée. Il n'en est pas moins intéressant de citer quelques chiffres : les Anglais qui n'avaient que 4 milliards 76 millions de recettes d'impôts avant la guerre avaient porté ce chiffre à 23 milliards et demi en 1919, ils avaient ainsi tiré plus de 33 milliards de recettes de l'impôt durant la guerre, soit 30 % de leurs dépenses. Aussi, si celles-ci n'ont jamais été inférieures à 276 milliards, la dette publique ne dépassa pas cependant 195 milliards. En France nous avons un budget de 4.115.000.000 en 1913, nos recettes d'impôt en 1919 atteignaient difficilement 9.000.000.000 c'est-à-dire avaient à peine doublé celle d'avant-guerre et nos ressources totales de la période de guerre n'ont pas dépassé 27 milliards, soit 13 % seulement des dépenses effectuées, si bien qu'avec des dépenses notablement inférieures à celles de l'Angleterre, 209 milliards au lieu de 276, nous demeurions avec une dette publique considérablement supérieure à celle de l'Angleterre, 283 milliards contre 198 (1).

Ce que l'on peut dire c'est qu'en France une faute psychologique a été commise : il est probable que « l'arrière » aurait supporté sans contestations une charge

(1) Les chiffres ont été empruntés à l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée à la Chambre par M. Barthe, le 30 Janvier 1920 (Doc. Parl. Chambre 1920 — n° 589, p. 132).

plus lourde, l'énergie nationale aurait peut-être même été stimulée, mais étant données les circonstances, on ne peut reprocher aux gouvernants d'avoir avant tout voulu gagner la guerre, seulement ne pas imposer dès lors des sacrifices c'était les rendre nécessaires plus tard considérablement augmentés dans la période de dépression qui ne pouvait manquer de survenir.

Au lendemain du conflit, alors qu'il aurait fallu se mettre courageusement à l'œuvre, on se leurra d'espérances : les paiements de l'Allemagne, puis la remise des dettes par les Alliés furent autant de chimères dont la France se laissa bercer et elle qui pendant la guerre avait multiplié les preuves d'abnégation ne sut pas pratiquer l'héroïsme fiscal. L'inflation, expédient redoutable, permit d'équilibrer le budget mais consumma la ruine de nos finances, si bien que 1925 nous vit acculés à la faillite.

La faiblesse des conceptions fiscales gouvernementales avait coûté beaucoup plus cher aux Français que l'effort, pénible certes mais raisonné et efficace, qu'un programme financier bien compris leur aurait imposé ; les transactions étaient à peu près arrêtées, les capitaux s'évaluaient, les affaires les plus saines étaient devenues spéculatives.

Dans notre pays, c'est toujours au moment désespéré que l'on se ressaisit ; des paroles prononcées en 1872 par M. de la Bouillerie, Rapporteur de la Commission du Budget à cette époque, en sont la preuve. Appréciant la politique financière du Gouvernement d'alors il déclarait : « Si au lendemain de la conclusion de la Paix on avait fait appel au Pays pour un effort fiscal

exceptionnel, celui-ci tout frémissant encore des angoisses par lesquelles il venait de passer aurait répondu sans hésiter, afin de liquider sur le champ ses pertes et afin de réparer ensuite par son travail hors la surveillance de l'étranger les dommages qu'il avait subis. »

Des raisonnements analogues furent tenus à la tribune de la Chambre en 1926 lorsque la situation véritable fut dévoilée. Il fallait réagir, ne pas se contenter de solutions inachevées, abandonner la méthode des demi-mesures, en un mot réaliser l'équilibre du budget et commencer l'assainissement de nos finances. Le législateur entra courageusement dans cette voie en votant la loi du 4 Avril 1926 dont M. Poincaré poursuivit l'œuvre par l'application d'un programme de fiscalité qui eut paru inconcevable avant guerre (le budget de 1928 ne prévoit-il pas la perception de 53 milliards d'impôts). Ce plan semble donner de bons résultats, il n'a pas trop ralenti l'activité économique du pays et le budget paraît équilibré. La plupart des réformes demandées avant guerre, exécutées, ont été considérablement améliorées et pourtant il n'est pas moins vrai qu'à l'heure actuelle de nombreux adversaires élèvent contre ces mesures mêmes de violentes critiques plus ou moins justifiées. Les uns disent qu'il est intéressant de rechercher de nouvelles matières fiscales qui peuvent éventuellement faire objet d'imposition, les autres qu'il serait nécessaire de réformer sur certains points le plan actuel dont certaines dispositions devraient être remplacées à leur avis par d'autres plus conformes aux tendances d'après-guerre, c'est notamment l'opinion des partis avancés qui ont trouvé maintenant d'autres revendica-

tions et qui invoquent la justice pour obtenir leur réalisation.

Un aperçu rapide des moyens proposés par ceux qui veulent concilier productivité et justice semble nécessaire pour fixer le problème.

A première vue l'impôt sur le capital semble tentant, mais il donnerait certainement des résultats économiques désastreux : les capitaux s'évaderaient, or leur abondance est nécessaire à la vie industrielle, les initiatives seraient découragées, les étrangers hésiteraient à pratiquer des placements dans nos établissements ; de plus, ce serait un impôt de rendement décroissant, car la matière imposable ne se renouvellerait pas ; il arriverait même un moment où l'impôt aurait mangé le capital, il faudrait alors arriver à une réorganisation collectiviste de la Société, les moyens de production seraient en effet passés entre les mains de l'Etat, qui ne saurait probablement pas les utiliser avec la même compétence que les individus.

Le prélèvement extraordinaire sur le capital est défendable, il aurait même dû être exécuté à la fin de la guerre, à ce moment là on aurait pu profiter du bel élan de patriotisme suscité par la victoire pour demander aux Français un sacrifice de 2 ou 3 % de leur capital, puis créer dès cette époque une caisse d'amortissement, tout au moins on eut pu l'essayer.

Aujourd'hui il est trop tard, les fluctuations du change ont trop affaibli les fortunes pour penser à réaliser ce prélèvement, une crise de confiance pourrait se produire, il faut à tout prix l'éviter. Dans le parti socialiste lui-même promoteur de cette mesure le danger

d'une telle imposition est déjà apparu à certains, les paroles de M. Antonelli méritent d'être rapportées, car il est difficile de trouver meilleure critique : « Techniquement, on ne peut pas songer en même temps à stabiliser la vie économique sur les bases actuelles et à faire cette opération de déflation massive qu'entraîne nécessairement la contribution extraordinaire, sous quelque forme qu'on puisse la concevoir.

» D'autre part, autant le prélèvement se justifiait, techniquement, comme une opération, sinon facile du moins possible, en période d'inflation monétaire et économique, alors que la valeur nominale des biens s'accroissait plus rapidement que les charges fiscales, autant il se justifie peu, aujourd'hui, au moment où nous subissons déjà, dans toute notre vie économique, les conséquences d'une politique de revalorisation factice par stabilisation par palier (1). »

Aucun commentaire n'est nécessaire.

Une forme insidieuse d'imposition a été proposée par des esprits éminemment distingués : celle de l'imposition des plus-values. Energiquement soutenue, vivement combattue, toujours controversée, c'est à l'examen de cette question que nous allons essayer d'apporter une modeste contribution, nous inspirant pour déterminer le bien ou le mal d'une telle imposition des sages pa-

(1) Au dernier congrès du Parti Socialiste M. Vincent-Auriol a reconnu que l'inflation avait provoqué « un prélèvement considérable et inique sur la richesse nationale. »

Voir *Le Temps*, du 27 Décembre 1927. Il n'en est pas moins vrai que ce prélèvement, fut-il inique, a été exécuté et qu'il serait déplorable de le répéter.

roles prononcées par M. Charles Dumont : « La fiscalité est à la fois un art et une science. »

« L'art consiste à prélever sur le contribuable beaucoup sans qu'il se plaigne trop, en faisant choix d'impôt qui montrent le moins possible la main du fisc et qui produisent de grosses recettes. Quant à la science fiscale, elle dépend à la fois de l'économie et de la politique. De l'économie, car il ne faut pas briser les ressorts de la production abondante et de la libre circulation des biens. De la politique, car il faut veiller à la conservation de la cité et n'être au service d'aucune classe au profit d'une autre (1). »

Ces paroles tracent la ligne de conduite que nous avons l'intention de suivre, puisqu'elle nous permettra d'étudier impartialement si l'imposition des plus-values remplit toutes les conditions d'un bon impôt.

Dans un premier chapitre nous étudierons l'imposition générale de la plus-value.

Dans un second chapitre nous étudierons les impositions des plus-values.

Dans un troisième chapitre les plus values déjà imposées.

(1) Exposé des motifs du projet de Budget de 1920 (Doc. Parl. 1920).

Définition des Plus-Values

Une question préliminaire se pose. Que faut-il entendre par plus-value ?

La réponse paraît aisée et pourtant lorsque l'on essaye de donner une définition qui épuise les données du problème et permette de fixer les idées d'une façon absolue on ne sait trop que répondre.

Ce mot a pris en science financière un sens très spécial et l'on entend ordinairement par là tout accroissement de valeur qui n'est pas provoqué par un effort du détenteur de l'instrument de production ou du produit.

La plus value serait donc la conséquence d'une sorte de génération spontanée, la résultante de circonstances fortuites imprévisibles, un don gratuit du destin, abstraction faite de tout travail et de toute rémunération du capital.

Cette conception n'est pas exacte et c'est très certainement elle qui a provoqué la regrettable confusion entre les notions de rente et de plus-value, confusion qui paraît n'avoir été aperçue que par M. Petsche dans une thèse remarquable (1). M. Petsche a montré que rente et plus-value correspondaient à deux modalités différentes, l'une, la plus-value, provenant de la comparaison de deux instruments de production à des époques différentes, l'autre, la rente, de la comparaison de deux instruments de production différents, soit par leurs qualités extrinsèques, soit par leur situation géographique à un même moment.

(1) Petsh : les Plus-valués, basés d'imposition, 1919.

Il a déduit de ces observations que les plus-values dans leur ensemble obéissaient à la loi de l'offre et de la demande, tandis que les rentes ne subissaient cette influence que dans la mesure où elles exprimaient l'avantage matériel provenant de qualités extrinsèques. Il ne paraît point cependant que M. Petsche ait tiré tout l'intérêt de la discrimination par lui posée, car la grande conséquence qui découle de son raisonnement, c'est que les phénomènes de plus-values doivent être généralisés à tous les instruments de production, or il y a longtemps que tous les auteurs sont tombés d'accord pour convenir que ces mêmes instruments de production sont tous susceptibles de rente, il paraît donc retomber dans la confusion quasi unanime puisqu'il se contente de donner une définition identique à la précédente.

Pour d'autres, les plus-values sont en réalité universelles, elles ont pour cause tous les faits économiques, elles se révèlent en toutes circonstances, elles atteignent aussi bien les instruments de production que leurs produits et ce, sans qu'il soit possible de trouver si elles sont régies par aucun loi. La seule définition qui leur convienne donc est celle qui leur est donnée dans le langage courant, où l'on entend par ce terme toutes les augmentations de valeur acquises par un objet ou par un droit. C'est là aller à l'encontre d'une donnée admise du problème, bouleverser les principes posés, faire preuve d'une méconnaissance singulière de la terminologie financière et fiscale. N'est-il pas convenu, en effet, que ne peuvent être dénommées plus-values que les augmentations de valeur sans cause. Nous adopterons par notre part une définition que nous justifie-

rons et préciserons au cours des chapitres suivants et selon laquelle « *sont plus-values les accroissements de valeurs des biens situés dans les patrimoines des contribuables et qui ont pour origine, non pas le travail de ces derniers, mais soit la chance, soit les résultats de la loi de l'offre et de la demande* ».

CHAPITRE I

L'impôt global sur les Plus-Values

Ainsi qu'il appert des précédentes observations, le langage financier est arrivé à envelopper à un tel point la notion de plus-value qu'il est impossible de reconnaître exactement ce qu'on entend par ce terme. Cette expression sera donc d'autant plus commode à employer qu'elle ne sera pas définie et permettra à de nombreux auteurs de déclarer qu'elles sont injustes et causes de tous nos maux sociaux ; puisqu'elles sont injustes taxons-les, diront-ils et une théorie toute spéculative proclame les mérites d'une telle solution particulièrement prônée en Allemagne (1).

SECTION I. — EXPOSÉ THÉORIQUE

§ 1. — Point de vue financier proprement dit

La pénurie des finances modernes et les difficultés presque insurmontables rencontrées par les gouvernements pour trouver de nouvelles matières imposables ont fourni aux partisans de l'imposition des plus-values un argument d'autant plus solide que ce mot relativement ignoré du vulgaire permettait de faire croire à la découverte de nouveaux moyens de taxation.

(1) C'est la théorie de M. Petsh qui appuie son argumentation sur de nombreux auteurs allemands. Voir Petsh : Les Plus-Values, bases d'imposition, 1919, p. 441, note 4.

Il ne faudrait pas imaginer cependant qu'ils n'ont pas soutenu leur idée en toute bonne foi, mais ils se sont insensiblement laissés aller à confondre les plus-values et les accroissements de valeurs quels qu'ils soient. La productivité de l'impôt dans ces conditions leur a naturellement paru formidable, car tous les éléments de la fortune des contribuables étant susceptibles d'accroissement, le total de ces accroissements devait à la fin de chaque période fiscale former une masse imposable importante.

Ces accroissements impossibles ne devraient évidemment être que ceux qui ne proviennent pas du travail du contribuable, mais comme il est impossible de les distinguer de ceux qui sont les conséquences de l'activité individuelle ou qui forment la rémunération raisonnable du capital le fisc fera cette discrimination. Par exemple, le fisc constate en 1927 qu'un individu X... a un capital de 100.000 frs, en 1930 nouvelle constatation cet individu possède 150.000 frs. X... a vécu, il a mené son train de vie habituel, il a payé ses impôts, seules des circonstances heureuses ont donc pu le favoriser de la sorte, il y a eu cristallisation des accroissements, dûe certainement en partie à des conjonctures sociales favorables ou au hasard. Le fisc évaluera à 5 % l'intérêt de l'argent pendant 3 ans, soit 15.000 frs, estimation de l'activité et du travail individuel 15.000 fr, les 20.000 frs restant formeront la plus-value globale de la fortune de l'individu et devra être imposée. En admettant qu'un seul individu sur cinquante puisse ainsi être imposé, un tel impôt donnerait des résultats appréciables, d'autant plus appréciables qu'étant données les circonstances

économiques actuelles les mouvements de prix sont rapides et que les accroissements de valeur qui formeraient fait générateur du nouvel impôt seraient ainsi multipliés.

§ II. — Point de vue moral

La productivité de l'impôt sera d'autant plus grande que des considérations de justice semblent autoriser à frapper le nouvel impôt d'un taux très élevé, cet impôt serait en effet essentiellement moralisateur, dit-on, puisque la plus-value n'est pas due au travail de l'individu. Ce serait donc la matière imposable rêvée. On ne sait trop d'où elle vient, comment elle se constitue, ce n'est certainement pas un revenu, c'est une sorte d'accessoire du capital ; le contribuable qui profite de tels avantages ne saurait se plaindre qu'on lui en prenne une partie si importante fut-elle. Les inégalités spontanées et choquantes qui se produisent entre les citoyens d'un même pays seraient atténuées : ce seul fait suffit à justifier pleinement une telle imposition.

§ III. — Mode de taxation

Avant de discuter le bien ou le mal fondé de ces assertions, bien ou mal fondé dont la justification s'établira en étudiant les causes de plus-value, on peut admettre un instant que le principe est incontestablement bon et essayer de mettre sur pied le système de taxation dont il serait utile d'envisager l'établissement pour organiser l'imposition des plus-values.

On appellera impôt des plus-values celui qui frappe-

rait la somme des accroissements non justifiés subis par les différents éléments de la fortune d'un individu.

La première question qui se pose est donc celle de savoir comment il sera possible d'évaluer cette somme.

Il est impossible pour arriver à ce résultat de prendre une à une les différentes parties de la fortune pour estimer ce qui est ou non plus-value. Dans l'esprit des partisans de l'impôt le seul moyen possible serait d'évaluer en bloc l'accroissement général des richesses dû à des causes indépendantes de l'activité personnelle du contribuable.

Il faudra donc commencer avant tout par établir quel était à une époque donnée (si l'on veut que l'impôt soit immédiatement productif) ou quel est au moment de la création du nouvel impôt (si l'on ne veut frapper que les futurs accroissements) le montant exact de la fortune du contribuable.

Déjà pour arriver à ce résultat on se heurte à des difficultés presque insurmontables, les mêmes, du reste, qui se présentent lorsqu'il s'agit d'un impôt sur le capital, il faudra recourir soit à la déclaration du contribuable, soit se fier aux signes extérieurs de richesse, soit recourir à l'inquisition et encourager la délation, encore n'arriverait-on pas à saisir la matière imposable dont l'évasion s'accomplirait de toutes sortes.

En admettant qu'on arrive à ce recensement des fortunes le problème n'est pas résolu, car toute plus-value suppose la comparaison des valeurs dans le temps, or toute comparaison exige deux termes dont un seul terme a été trouvé jusqu'ici, il faudra donc au bout d'une période définie procéder à une deuxième évaluation où

se retrouveront les mêmes difficultés et où se commettront les mêmes erreurs.

Le mot évaluation suppose en effet un jugement, ce jugement ne pourra être porté que par l'administration qui, quelles que soient sa probité et sa science, ne pourra empêcher qu'une certaine dose d'arbitraire ne vicie son estimation.

Et cependant la tâche la plus difficile reste encore à accomplir ; en effet, il ne s'agit pas seulement d'effectuer une simple soustraction entre deux sommes pour arriver au résultat définitif, il va falloir procéder à la discrimination entre ce qui est ou n'est pas plus-value.

Deux moyens s'offrent, tous deux aussi critiquables.

Le premier serait de donner aux représentants de l'administration une latitude suffisante pour leur permettre de décider ce qui doit être taxé, ce n'est donc même plus un jugement qu'ils porteraient, puisque dans un jugement des pièces sont produites qui permettent d'établir à peu près certainement une conviction, ils exprimeraient bien plutôt une impression, basée sur l'idée qu'ils se font de la personnalité de l'individu, de son genre de vie, de son activité, des profits de sa profession. Il est inutile d'insister sur cette modalité dont les dangers démontrent l'impossibilité.

Le second moyen serait de créer un tableau général des accroissements en spécifiant à partir de quelle somme ou de quel pourcentage on est en face d'une plus-value, par exemple l'on dira : l'accroissement des fortunes qui atteint 10 % est considéré comme excessif, au-dessus il y aura lieu de percevoir un impôt : ce procédé n'est pas arbitraire puisqu'il est mécanique, mais

il aboutirait à des résultats choquants, car un individu qui aurait travaillé pourrait se voir imposer de même façon qu'un autre qui n'aurait rien fait.

C'est là, du reste, une des raisons pour lesquelles on pourrait considérer, à l'encontre des auteurs, qu'il n'y a aucune différence entre l'impôt sur l'enrichissement et l'impôt sur les plus-values, car il est à ce point impossible de faire le départ entre ce qui est justement ou injustement gagné que l'on est obligé de présumer que dans tout enrichissement il y a une part de gain fortuit, l'individu ne pouvant tout devoir à son mérite personnel.

Supposons pourtant le problème résolu et l'assiette de l'impôt définitivement établi. Une conséquence immédiate des précédents développements c'est que l'impôt des plus-values est un impôt sur le capital qui s'adresse à la richesse acquise, pour éviter ce résultat il faudrait prélever l'impôt au moment précis où la plus-value se constitue, si l'on attend un certain délai pour le faire il y aura eu une sorte de cristallisation de la plus-value qui se sera agglomérée au capital : la question du fait générateur se trouve ainsi posée de façon particulièrement délicate et pourtant aucune autre solution ne saurait prévaloir ; la plus-value exige pour se former un certain laps de temps, il faudra ensuite procéder à des évaluations, si bien que lorsqu'il sera possible de l'estimer elle sera déjà partie intégrante de la fortune du contribuable ; l'impôt ne sera donc perçu qu'à certains intervalles et sa perception sera provoquée soit périodiquement par des évaluations, soit fortuite-

ment par le décès de l'assujetti dès qu'il y aura augmentation de valeur constatée.

En outre la nature de cet impôt serait hybride (1). Si l'on part d'un point de vue administratif dans le premier cas ce serait un impôt direct, en effet en langage administratif on appelle impôts directs ceux qui sont perçus en vertu de rôles nominatifs : ce qui ne pourrait manquer d'arriver puisque l'impôt porterait sur tous les individus de la collectivité à une époque donnée. Dans le second cas ce serait un impôt indirect, puisqu'il serait perçu en vertu de certaines circonstances spéciales propres à un individu déterminé.

Le critérium scientifique est tout aussi complexe. M. de Foville définit les impôts directs « ceux qui portent sur des éléments imposables qui ont un caractère durable constant ou du moins continu ». Or la plus-value ne réunit aucun de ces caractères, elle ne peut être en effet ni constante, ni continue, néanmoins cet impôt se rapprocherait de cette catégorie, étant donné qu'il serait obligatoire et ne dépendrait pas de la volonté du contribuable.

En plus, véritable impôt sur le capital, on ne peut le ranger parmi les impôts indirects qui portent sur des faits particuliers ou des actes intermittents. Il semble donc préférable de le rattacher aux impôts directs auxquels ses conséquences l'apparentent.

(1) Ce n'est là qu'une objection théorique sans intérêt pratique mais qui paraît devoir être signalée.

§ IV. — Les causes de plus-value

Le côté technique ainsi rapidement examiné, il faut maintenant étudier les causes de plus-value, si elles ont jusqu'ici été laissées systématiquement de côté, c'est que les critiques susceptibles d'être portées contre l'impôt qui leur serait appliqué en découlent directement et qu'il paraît nécessaire de rapprocher les causes de leurs conséquences.

Ce chapitre étant réservé à l'imposition globale des plus-values, imposition unique sur l'accroissement total subi par la fortune du contribuable, il est nécessaire d'étudier les causes génératrices de ce phénomène : ce sont soit des causes générales agissant sur tout le patrimoine de l'individu, soit des causes particulières agissant seulement sur certaines parties du patrimoine mais qui lors de l'estimation globale de la fortune se traduiraient aussi par un accroissement général. Il ne paraît pas opportun de parler de ces causes fragmentaires, qui seront minutieusement examinées dans le chapitre suivant, il serait, du reste, matériellement impossible de les faire intervenir dans l'évaluation de l'impôt global sur les plus-values, cela demanderait un travail d'une grande complexité, puisque chaque élément devrait être estimé puis réestimé de façon particulière. Il va donc falloir trouver des causes de plus-values qui remplissent les conditions de généralité ci-dessus spécifiées. Deux causes pourraient être invoquées ce sont les conjectures sociales et l'intelligence de l'individu.

1° Les conjectures sociales. Ces mots dans leur im-prévision englobent tous les avantages présumés que

l'individu retire du contrat social, de l'organisation de l'Etat, des garanties juridiques qui lui sont données par la législation, des sécurités que lui procure la constitution d'une armée, d'une police, etc... Il est certain que si dans un pays l'on fait varier quelques-uns de ces facteurs la valeur tout entière du patrimoine national va augmenter ou diminuer, les fortunes privées suivront en général le même sort, par exemple une loi est édictée aux termes de laquelle les individus pourraient se voir astreints arbitrairement au versement d'une partie de leur fortune, l'insécurité provoquée par cette mesure produira une baisse générale de valeur, mais au contraire si un gouvernement fort s'établit, soucieux de la protection individuelle et du respect des droits acquis, la confiance amènera une hausse de valeur et ce phénomène sera si général qu'il ne sera pas possible d'en imposer les résultats.

2° L'intelligence de l'individu. C'est là certainement le véritable moteur de l'accroissement des fortunes, l'organe véritable de la vie économique et du progrès ; un individu placé dans les conditions les plus favorables mais qui ne possèdera pas l'intelligence ne saura pas profiter des circonstances et la valeur de son patrimoine restera stationnaire ou même périlitera. Les êtres d'élite jouissent par rapport aux gens inintelligents d'une rente, mais cette rente est tellement normale qu'il est impossible si elle devient génératrice de plus-value de la pouvoir imposer. Ce serait du reste contraire à la notion même de plus-value qui suppose l'absence absolue de l'activité humaine ou la prépondérance d'éléments extrinsèques à cette activité.

Il paraît dès lors possible de faire la distinction entre ce qui est enrichissement et ce qui est plus-value.

Les taxes sur l'enrichissement seront celles qui viendront frapper les résultats de l'activité individuelle, le type de ce genre d'imposition est le Besitzsteuer allemand, institué en 1913 ; (1) il est inutile d'insister sur ce qu'une telle conception a d'odieux et il suffit pour la condamner de rapporter le jugement si éclairé de M. Allix dans son traité : « La pire des taxes ! c'est une amende sur l'épargne et la formation des capitaux, une prime à l'imprévoyance et à la prodigalité ».

Les taxes sur les plus-values seront celles qui viendront sanctionner un résultat indépendant du travail du contribuable ce résultat fut-il dû en partie à l'activité individuelle.

SECTION II. — LES APPLICATIONS DU PRINCIPE

En temps ordinaire les exemples d'activité individuelle qui provoque une plus-value globale de fortune sont rares, mais il n'en est plus de même dès que les

(1) Le Besitzsteuer ou l'impôt sur l'Accroissement de Fortune : loi d'empire du 3 Juillet 1913, Bulletin de Statistique et législation comparée de Juillet 1913, p. 103.

Article 1^{er} — § 1. Conformément aux dispositions de la présente loi il est perçu pour le compte de l'empire une taxe sur l'accroissement de fortune.

§ 2. — On entend par fortune au sens de l'article 1^{er}, en tant que la loi n'en dispose pas autrement, l'ensemble des biens meubles et immeubles, déduction faite des dettes.

§ 19. — Est considéré comme accroissement de fortune la différence entre la valeur nette de la fortune imposable à la fin de chaque période d'assiette et la valeur nette de l'ensemble de la fortune imposable au moment de la dite période.

circonstances exceptionnelles viennent bouleverser l'ordre normal des choses. Supposons qu'un cataclysme s'abatte sur un pays : les souffrances sont générales, les ruines s'accumulent, la collectivité tout entière se trouve lamentablement appauvrie et cependant quelques privilégiés qui ont prévu les événements ou évité leurs conséquences par d'habiles manœuvres non répréhensibles cependant amassent d'énormes fortunes, quelquefois en rendant à la nation des services indispensables. Les hommes sont égoïstes, placés dans de si excellentes conditions ils ne verront que leurs intérêts et ne pourront s'empêcher de profiter le plus possible de la situation. Lorsque tout sera rentré dans le calme, la félicité de certains apparaîtra si criante d'injustice que l'enrichissement dont ils auront profité paraîtra susceptible de pouvoir supporter une imposition et que l'on souhaitera voir asseoir un impôt sur la plus-value réalisée. La dernière guerre peut être prise comme prototype de ces convulsions qui tout en provoquant des ruines construisent des fortunes. Il est inutile de rappeler les difficultés financières de l'après-guerre, mais dans la période de tatonnement qui a immédiatement suivi le conflit ce phénomène remarqué n'a pas été sans provoquer chez un de nos Ministres des finances l'idée d'équilibrer le budget en réalisant l'imposition de ces enrichissements injustifiés (1).

C'est l'objet du projet de loi proposant « la création de nouvelles matières fiscales » présenté au nom de

(1) L'impôt sur les Bénéfices de guerre ne peut être pris comme prototype de ce genre d'imposition, car cet impôt frappe un enrichissement, une plus-value spécialisée.

M. Raymond Poïncaré, Président du Conseil, par M. L. Klotz, Ministre des Finances, à la séance de la Chambre des Députés du 13 Janvier 1920 (document parl. 1920 - N° 166 P. 1).

M. Klotz, dans un remarquable discours, après avoir démontré l'obligation pour les Français de consentir un effort fiscal sérieux s'exprime de la façon suivante :

« Mais si même ceux que la guerre a appauvris et ceux que la guerre a laissés dans leur situation de fortune antérieure sont contraints d'apporter au Trésor une partie de leurs capitaux ou de leurs revenus, ce sacrifice suppose que ceux qui se sont enrichis pendant la guerre soient tout d'abord et plus fortement trappés. « Rien ne sera possible, rien ne sera vraiment acceptable, disions-nous, le 29 Décembre, si cet acte de haute moralité n'est pas accompli », et nous ajoutions « Il est certain que la guerre, cette chose horrible, affreuse, ne devrait enrichir personne. Est-ce que la guerre qui tue, est-ce que la guerre qui massacre est faite pour que nous voyions des nouveaux riches, des gens qui profitent de la détresse du pays, des gens qui profitent du malheur des temps, comme on disait autrefois, qui sur la détresse publique édifient une fortune trop souvent scandaleuse ». Certes, nous reconnaissons et nous reconnaissons encore qu'il en est parmi eux qui ont exposé des capitaux, apporté de l'intelligence et des efforts et qui ont droit à une juste rémunération. Mais enfin tous ceux dont les moyens ne se sont pas accrus, ou même ont été diminués, ne comprendraient pas qu'une contribution supplémentaire ne fut pas demandée aux plus favorisés. De cette certitude de l'équité dans la répartition

des charges nouvelles nous faisons l'une des assurances qu'il faut donner au contribuable français pour lui inspirer le patriotisme fiscal. »

Puis M. Klotz déclare plus loin : « Ils n'eut pas été logique de n'imposer qu'aux commerçants et aux industriels par la surtaxe dont il vient d'être parlé (M. Klotz fait allusion à la surtaxe qu'il proposait d'établir à la contribution sur les bénéfices de guerre) un prélèvement sur les accroissements de richesse réalisés depuis 1914. Quiconque s'est enrichi depuis ces dernières années est légitimement débiteur de la collectivité appauvrie. Une contribution extraordinaire représentant la part du Trésor peut être dès lors légitimement assise sur la différence entre la valeur des biens au 31 Décembre 1919 et la valeur qu'ils avaient au 1^{er} Janvier 1914. »

M. Klotz baptisait ce nouvel impôt qu'il proposait et dont il défendait le principe avec une éloquence si persuasive « taxe sur l'enrichissement », c'est pourquoi probablement les auteurs qui ont traité de la question des plus-values n'ont pas cru devoir l'étudier. Le projet était mal baptisé et l'exposé même des motifs, dont quelques passages ont été cités, peut permettre de considérer ce projet d'impôt comme essayant d'instituer un véritable impôt sur la plus-value globale : M. Klotz, pour justifier son projet, ne proclame-t-il pas que quelle que soit l'activité individuelle déployée, les profits réalisés pendant la période de guerre sont surtout des gains de circonstances d'autant plus injustes que les circonstances étaient plus malheureuses. C'est pourquoi il est utile d'analyser rapidement le mécanisme proposé, afin de pouvoir juger par la suite si cet impôt général

sur les plus-values nées de la guerre était pratiquement applicable.

Les articles 102 à 127 du projet de loi établissaient les règles régissant la nouvelle taxe. Ces articles avaient pour objet de compléter la mesure introduite par la loi du 1^{er} Juillet 1916 en frappant d'une contribution extraordinaire tous ceux dont la fortune s'était accrue du 1^{er} Janvier 1914 au 31 Décembre 1919 et qui n'étaient pas néanmoins de ce chef assujettis à l'impôt sur les bénéfices de guerre.

M. Klotz avait déclaré : « Que toutes précautions seraient prises pour que les accroissements définitifs soient seuls frappés et que les doubles emplois soient évités. »

Etaient, par suite, entièrement exclues du nouvel impôt les sociétés passibles de la contribution des patentes car l'intégralité des profits réalisés durant la guerre par ces personnes morales étaient soumise à l'impôt sur les bénéfices de guerre et leur patrimoine ne pouvait accroître qu'à l'aide de ces bénéfices. Etaient au contraire assujettis à la nouvelle contribution, non seulement les particuliers, qui n'étaient pas visés par la loi du 1^{er} Juillet 1916, mais encore les personnes exerçant un commerce et les personnes ayant passé un marché avec l'Etat ou ayant accompli des actes de commerce à titre accidentel ou en dehors de leur profession, car ces personnes avaient pu réaliser à l'aide d'autres opérations des bénéfices qui n'étaient pas passibles de l'impôt sur les bénéfices de guerre.

La taxe sur l'enrichissement avait donc bien un caractère de généralité, puisque tout le monde pouvait en somme s'y voir assujettir.

Malgré tout, l'auteur du projet était désireux de ne pas frapper l'épargne normale faite sur les revenus d'avant guerre, il était en effet indispensable de ne pas empêcher la constitution de cette épargne qui répond au besoin si naturel pour les individus de contracter une véritable assurance vis-à-vis de l'avenir et qui est pour cela même une des principales causes de la richesse d'une nation ; aussi des ménagements légitimes étaient réservés aux personnes qui s'étaient bornées à faire de simples économies sur leurs revenus d'avant-guerre, soit à titre de prévoyance, soit pour combler par la formation de quelques nouveaux capitaux les pertes de revenus résultant pour elles des événements. Un régime spécial de faveur était envisagé pour les travailleurs de la terre dont l'effort avait été si utile à la nation. Dans ce but les accroissements étaient déclarés non imposables lorsqu'ils ne dépassaient pas 20 % du capital au 1^{er} Janvier 1914 ou ne coïncidaient pas avec un accroissement de revenus du contribuable, en outre un abattement spécial de 10.000 frs était accordé aux personnes qui au 1^{er} Janvier 1914 étaient titulaires d'exploitations agricoles.

Comment déterminer l'assiette de l'impôt ? On comparait la situation de fortune du contribuable à la date du 31 Décembre 1919 avec celle qu'il avait au 1^{er} Janvier 1914, mais on prenait deux précautions : 1^o on décidait qu'il fallait éliminer tous les accroissements de fortune qui ne présentaient pas un caractère définitif, c'est-à-dire faire abstraction des plus-values que pouvaient présenter au 31 Décembre 1919 les biens compris dans le patrimoine du redevable et qui ne procédaient pas d'un fait permanent (telles par exemple les plus-values résultant

des différences dans le cours des titres de bourse, les plus-values des propriétés foncières, car ces deux catégories de plus-values ne sont définitivement acquises qu'au moment où le propriétaire du titre ou de l'immeuble réalise ces plus-values qui sont jusque là susceptibles de disparaître).

2° On évitait de taxer une seconde fois les accroissements de fortune résultant de donations ou de successions recueillies par le contribuable, puisqu'ils avaient déjà acquitté les droits de mutation à titre gratuit.

Il n'était pas moins vrai qu'il était très difficile d'établir la situation de fortune au 1^{er} Janvier 1914, deux modes de taxation étaient donc prévus : 1° en principe chaque contribuable devait remettre à l'administration une déclaration dans laquelle il certifiait qu'il n'avait réalisé aucun accroissement de fortune imposable, ou indiquait le montant de l'accroissement de fortune dont il profitait. Dans ce dernier cas, il devait donner les bases générales de son calcul et faire connaître à cet effet l'estimation globale de son actif aux deux dates des 1^{er} Janvier 1914 et 31 Décembre 1919, ainsi que les déductions à effectuer sur cet actif soit à titre passif, soit à titre de biens échus par donations ou successions.

Le redevable devait terminer sa déclaration conformément à la loi du 18 Avril 1918 sur les fraudes fiscales par une affirmation de sincérité qui devait permettre à l'administration, en cas de fraude constatée, de poursuivre le contrevenant devant le tribunal correctionnel et de demander contre lui l'application de peine équivalente à celle édictée contre le faux serment.

2° Si le redevable préférait s'abstenir de fournir une

déclaration, il lui était loisible d'attendre que l'administration le taxât d'office à une somme fixée forfaitairement à trois fois le montant de ses revenus pris pour base de l'impôt général en 1920 et ne provenant pas de son travail : si ce forfait lui paraissait excessif, il avait la faculté de déposer sa déclaration dans le délai d'un mois. Le taux de l'impôt était progressif et variait de 5 à 50 %, non d'après l'importance absolue de l'accroissement de fortune, mais d'après son importance relative, c'est-à-dire d'après sa quotité par rapport à la fortune du redevable au 1^{er} Janvier 1914.

Des dégrèvements étaient prévus : 1° pour charges de famille : chaque personne donnait droit à une réduction de 5 % ; 2° aux redevables qui avaient aidé l'Etat en souscrivant aux emprunts (dégrèvement de 10 % pour les anciens emprunts, 15 % pour l'emprunt dont on opérait le lancement, 1 à 4 % pour ceux qui se libéraient de l'impôt en remettant des bons de la Défense nationale). L'administration avait le droit de demander aux contribuables ayant souscrit leur déclaration des justifications, des éclaircissements et de relever d'office le montant des accroissements déclarés qui lui pouvait paraître insuffisant. Il fallait dans ces conditions permettre à l'intéressé d'exposer les motifs de son attitude et lui réserver un droit de recours contre ces décisions, pour cela il était institué dans chaque arrondissement un tribunal composé d'un magistrat de l'ordre administratif, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, ainsi que d'un représentant des intéressés désigné par le Conseil général du département, de manière à permettre l'épurement rapide des litiges entre l'administration et les redevables. L'appel des déci-

sions de cette juridiction devait être porté devant une commission supérieure siégeant à Paris.

Cette taxe dont le rendement était évalué à 500 millions permettait-elle, pour employer les termes de M. Klotz, « de prélever sur les fortunes réalisées durant la guerre le juste tribut qu'elle devait à la collectivité sans inquiéter ni astreindre à des formalités complexes la masse de ceux que la guerre avait frappés dans leurs intérêts autant que dans leurs affections. Pour tous la contribution extraordinaire laissant intact le capital acquis au 1^{er} Janvier et ne frappant que le capital qui pour quelques-uns s'y était ajouté pendant la guerre. » Il faut avouer que ce projet était tentant, car les arguments donnés par M. Klotz pour motiver l'imposition proposée sont de ceux dont il est difficile de contester l'importance, mais si l'on étudie les grandes lignes du texte l'impossibilité pratique de son application ne peut être mise en doute.

Plusieurs écueils apparaissent.

1° Autant que possible il fallait éviter de taxer ce qui pouvait normalement constituer l'épargne et pour arriver à ce résultat on présumait que l'épargne ne pouvait être supérieure à 20 % du capital originel, nous ne discuterons pas cette présomption, mais il paraît nécessaire de remarquer le caractère arbitraire d'une telle estimation car surtout dans les classes moyennes il n'est pas impossible de voir en cinq ans l'épargne dépasser largement ce taux.

2° Toute précaution paraissait avoir été prise pour établir facilement l'assiette de l'impôt, mais cette apparente précision ne résistait pas à l'analyse qui dévoilait pleine-

ment la complexité irrémédiable du problème. Il était, en effet, simplement impossible d'établir de façon à peu près certaine les deux termes de comparaison dont devait ressortir la plus-value, d'autant plus impossible que pour arriver à une estimation juste il avait été nécessaire d'imaginer de nombreuses déductions théoriquement faciles à exécuter mais pratiquement irréalisables.

Estimer la fortune le 1^{er} Janvier 1919 était chose déjà difficile, mais il s'agissait d'établir l'importance de cette même fortune le 1^{er} Janvier 1914 les difficultés étaient alors insurmontables. Comment en effet arriver à ce résultat : beaucoup de chefs de famille avaient disparu pendant la guerre, seuls ils eussent pu être susceptibles de dévoiler leur situation pécuniaire, beaucoup d'autres n'auraient pu établir quel était exactement leur patrimoine à cette époque, aucun en tous les cas n'aurait pu établir sa déclaration sur des documents sérieux.

Pour les déductions envisagées, il en était de même, il eut été impossible d'évaluer le passif des contribuables aux deux époques considérées et cet impôt basé sur des sentiments de justice et de moralité aurait engendré l'immoralité et l'injustice.

L'immoralité, car les fraudes volontaires ou involontaires auraient été aussi nombreuses que les contribuables.

L'injustice, car l'arbitraire du fisc aurait été tout puissant : l'auteur conscient de ces difficultés occultes donnait en effet à l'administration dans les articles 115 et 116 des droits exorbitants.

Art. 115. — L'administration vérifie les déclarations. Elle peut à cet effet utiliser tous les documents parvenus à sa connaissance soit par l'enregistrement des actes, soit

par l'exercice de tous les droits de communication qui lui sont conférés par les lois en vigueur, ainsi que tous les autres renseignements ou documents que les autres services publics peuvent posséder et qu'ils sont tenus de lui communiquer...

L'administration peut faire procéder à des vérifications sur place dans les sociétés et entreprises commerciales et industrielles en présence des intéressés et eux dûment appelés. Elle peut, en outre, quand elle le juge utile inviter le redevable à compléter sa déclaration en indiquant par nature de biens les différents éléments qui composaient le patrimoine envisagé à chacune des deux dates fixées et généralement y fournir tous les éclaircissements convenables.

Art. 116. — Lorsqu'après vérification l'administration estime la déclaration insuffisante, elle a le droit de la rectifier et de liquider à nouveau la contribution...

Inutile de souligner le caractère illusoire des prétendues garanties pour arriver à une estimation juste de la plus-value ; en réalité, l'administration était souveraine et un régime d'inquisition aurait été établi : elle pouvait brimer le contribuable en le forçant à « indiquer par nature de biens les différents éléments qui composaient le patrimoine envisagé et à fournir tous les éclaircissements » justification impossible, ou d'une complexité inextricable ; elle pouvait enfin, repoussant toute explication, le taxer d'office.

Refusant toute déclaration, le contribuable pouvait, il est vrai, supporter le forfait dont la loi lui permettait de préférer l'application et qui était taxée à une somme égale à trois fois le revenu total pris pour base de l'impôt

général sur le revenu au titre de l'année 1920, mais le forfait ainsi compris lui aurait donné le caractère d'une sanction, si bien qu'il aurait été inutilisable.

Le dilemme aurait donc été le suivant : ou se fier à la déclaration du contribuable, accepter la fraude et rendre l'impôt improductif, ou supporter l'arbitraire du fisc qui n'aurait pas manqué de créer de flagrantes injustices.

Un recours, il est vrai, était bien réservé aux contribuables qui pouvaient s'adresser à une commission spécialement créée à cet effet pour se faire dégrèver et fournir toutes explications à ce sujet, mais les sentences de cette juridiction n'auraient pu elles aussi qu'être approximatives car elle n'aurait pu, pour les rendre, que s'appuyer sur des présomptions.

Cette taxe aurait rapporté 500 millions, mais son établissement aurait coûté très cher ; il aurait fallu créer de nouveaux services, prendre de nouveaux employés, rétribuer les membres des commissions, tous inconvénients qui ne sauraient être négligés.

Ce projet n'est jamais venu en discussion devant le Parlement, car la commission des finances écarta la mesure envisagée, reconnaissant, sous le fallacieux prétexte de réserver aux départements et aux communes les ressources à provenir de cette taxe, les difficultés insurmontables auxquelles donnerait lieu son application.

M. Klotz ne fut pas le seul à proposer semblable mesure, une proposition Barthe (Doc. parl. I — séance du 20 Janvier 1920 — annexe n° 197, page 132) est à signaler dans le même ordre d'idées, le seul caractère original qui la sépare du précédent projet c'est que M. Barthe proposait cette contribution extraordinaire comme com-

plément d'un impôt annuel sur le capital dont il voulait faire adopter le principe ; envisagée de ce point de vue, la taxe sur la plus-value serait justifiable et offrirait des difficultés d'application beaucoup moins grandes puisqu'une des évaluations serait déjà exécutée.

CONCLUSION AU CHAPITRE I

Si l'on essaye de tirer la conclusion des développements ci-dessus, on peut dire que l'imposition globale de la plus-value serait sans bases et sans effets.

1° Sans bases :

Il serait, dans tous les cas considérés, impossible d'établir l'assiette de la nouvelle taxe qui aurait l'originalité d'être contraire à toutes les conditions que selon Adam Smith, doit remplir un bon impôt, c'est-à-dire conditions de justice, de certitude, de commodité et d'économie.

a) de justice, puisqu'il serait impossible de déduire exactement pour chaque patrimoine ce qui est dû à l'activité de l'individu ou aux circonstances extérieures et que par conséquent certains seraient taxés d'une façon disproportionnée eu égard à leurs efforts pour acquérir ce dont on les prive. L'individu aurait par conséquent la notion très nette d'avoir été frustré de quelque chose qui lui appartenait justement et, au contraire de ce que M. Klotz affirmait, cette taxe n'aurait pas appris aux contribuables le patriotisme fiscal, mais la haine de toute contribution si régulière soit-elle ;

b) de certitude, « La taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine et

non arbitraire. L'époque du paiement, le mode de paiement, la quantité à payer tout doit être clair et précis tant pour le contribuable qu'aux yeux de toute autre personne, » dit Adam Smith. Il est naturel, en effet, que le contribuable puisse lui-même calculer exactement le montant de sa cotisation et qu'il puisse contrôler ce que payent les autres.

Rien de semblable ne pourrait être observé dans l'imposition de la plus-value globale. Le contribuable serait dans l'impossibilité absolue de prévoir ce que le fisc pourra lui réclamer, il ferait une déclaration qui ne serait qu'une simple proposition, puisque le fisc pourrait n'en tenir aucun compte et repousser les déductions demandées, étant donné surtout que les dispositions légales si ingénieuses soient-elles seraient toujours obligées pour réprimer les fraudes de reconnaître à l'administration un droit souverain d'appréciation. En outre, il ne pourra d'aucune façon établir les raisons de la quotité supportée par d'autres contribuables... il aura néanmoins une seule certitude, si peu justifiée puisse-t-elle être, celle d'avoir été moins favorisé que le voisin, d'où jalousie, discorde et délation, sans compter les nombreux litiges avec l'administration et les innombrables demandes d'explications qui seront faites de part et d'autre. Il est vrai que ce serait peut-être un moyen indirect pour l'Etat de faire rentrer de l'argent dans les caisses puisqu'une floraison de procès lui permettrait de toucher de nombreux droits.

c) de commodité. A première vue il semble qu'aucun impôt puisse mieux remplir cette condition, la plus-value ayant le caractère d'un gain de fortune rien ne sera

donc plus facile que de supporter ce prélèvement, le budget ne souffrira pas et le contribuable sera déjà bien content de conserver une partie d'un avantage qu'il n'escomptait pas. Ce raisonnement est faux, cet impôt, ainsi que nous l'avons montré, ne serait pas levé au moment précis où la plus-value se constitue, mais au bout d'un certain laps de temps, alors qu'elle fera déjà partie intégrante du capital du contribuable. En plus, la plus-value globale peut résulter de l'accroissement de valeur de biens immobiliers, si bien que le contribuable aurait les plus grandes difficultés à se procurer le numéraire nécessaire à l'acquittement de sa dette envers la collectivité.

d) d'économie. Adam Smith déclare : « Tout impôt doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'Etat. » Or cet impôt demanderait certainement de grosses dépenses d'établissement, les estimations seraient coûteuses, il faudrait établir des corps spéciaux d'experts, des armées de col-lecteurs, toutes choses qui absorberaient une partie des ressources escomptées.

2° Sans effets, ou plutôt sans bons effets :

Lorsqu'il crée un impôt, ce que le législateur espère avant tout c'est voir faciliter l'équilibre du budget en escomptant la rentrée de ressources abondantes dans les caisses du Trésor. Il serait très probablement déçu dans ses prévisions, car cet impôt introduit ouvertement, ce qui ne saurait se concevoir autrement dans un régime démocratique, aurait pour principal résultat d'éveiller l'ingéniosité des contribuables qui par tous les moyens

possibles et imaginables s'efforceraient de réaliser l'évasion fiscale ; nombre de capitaux passeraient à l'étranger, de manière à ce que l'estimation des fortunes donne des résultats inférieurs aux réalités et cet exode serait considérable ; il est même certain que l'annonce d'une semblable mesure aurait pour résultat d'amener une chute générale de valeur et par cela même la disparition d'une partie de la plus-value. Les initiatives découragées se lasseraient d'agir pour le compte de l'Etat et la vie économique subirait un ralentissement tel que les plus-values futures escomptées ne se reproduiraient pas. Les étrangers inquiets éviteraient de placer de l'argent dans notre pays ou même retireraient les sommes qu'ils y auraient placées. On aboutirait à créer une crise de confiance désastreuse et cela pour arriver à des résultats négatifs ou insignifiants.

Si les circonstances exceptionnelles nées de la guerre ont pu paraître susceptibles de justifier tout au moins les causes d'une imposition de la plus-value globale, les conséquences du conflit opposent des empêchements définitifs à toute contribution de cette sorte. Il a déjà été signalé qu'une des raisons pour lesquelles le projet Klotz n'avait pu passer était la disparition pendant la guerre de nombreux chefs de famille, mais l'obstacle primordial actuel à l'imposition, c'est qu'en réalité on ne peut affirmer qu'il y ait eu réellement enrichissement ou plus-value, étant données les circonstances monétaires. En 1920, la question était peut-être discutable, parce que les changes n'avaient pas subi d'à coups inquiétants et qu'aucune variation des cours des devises d'ampleur importante ne s'était encore manifestée. Le franc était

suffisamment près de sa valeur or pour que l'accroissement des fortunes soit réel et non seulement nominal, si bien que l'on pouvait escompter par une juste appréciation de cette moins-value monétaire modeste atteindre les accroissements de valeur de certains patrimoines provoqués par les circonstances malheureuses de la guerre : c'était évidemment frapper là, d'une juste sanction, ceux qui avaient profité du malheur des temps en les obligeant à contribuer de façon particulière aux nécessités d'après-guerre. Pourtant ce projet a échoué devant des difficultés d'application pratique insurmontables. Aujourd'hui il ne peut même plus être question d'envisager la possibilité de mettre sur pied une telle solution financière. Par paliers successifs la valeur du franc est tombée à des taux très bas qu'il est inutile de rappeler, car personne ne peut déjà avoir perdu le souvenir de ces jours angoissants où chaque heure voyait se réaliser la ruine de nos finances. Si à ce moment cependant on avait essayé de procéder à une estimation des patrimoines l'on serait parvenu à des résultats extraordinaires, évalués dans une monnaie dépréciée les différents éléments des fortunes seraient apparus considérablement augmentés de valeur quelle que soit la période antérieure que l'on ait pu choisir comme élément de comparaison, si bien que l'on aurait pu croire avoir trouvé une matière imposable intarissable. Pourtant, en réalité, cette période d'agitation monétaire annonçait un appauvrissement sensible, d'autant plus sensible que la valeur nominale de notre monnaie à l'intérieur du pays baissait moins vite que sa valeur réelle à l'extérieur et que les étrangers pouvaient ainsi acheter dans notre pays de

nombreux produits à des prix insignifiants ; c'était une véritable perte de substance nationale, insensiblement supportée car la chute constante du franc permettait d'évaluer toujours plus haut en devise dépréciée la valeur véritable des patrimoines. A l'heure actuelle la France jouit d'une stabilisation qui paraît devoir durer, la valeur du franc a remonté, il n'en est pas moins vrai que ce n'est là que la consécration d'un appauvrissement dont on a pu limiter l'étendue par des mesures exceptionnellement énergiques.

Le franc perd les 4/5 de sa valeur d'avant-guerre, si donc les fortunes dont on veut imposer l'accroissement global n'ont pas augmenté de valeur dans cette même proportion de 1 à 5, il y a eu non pas plus-value mais moins-value, le fait générateur de l'impôt serait donc négatif sous une apparence positive et l'on arriverait à cette conséquence curieuse de taxer un appauvrissement, or il est certain que la plupart des fortunes n'ont pas profité d'une telle augmentation, en auraient-elles profité qu'elles n'auraient fait que conserver leur valeur primitive et que le surplus seul aurait été imposable ; ces cas seraient trop rares pour mériter d'être recherchés ou une fois trouvé entraîneraient des discriminations trop difficiles pour pouvoir donner lieu à taxation.

Pour toutes ces raisons, la taxation globale des fortunes doit être repoussée quelle que soit l'époque où on la puisse envisager, on doit d'autant plus hésiter à adopter cette solution que, véritable impôt déguisé sur le capital, elle arriverait à créer des troubles sociaux, une atmosphère d'inquiétude indésirable en période de réor-

ganisation où l'on demande aux contribuables de réels sacrifices.

CHAPITRE II

Les Impositions des Plus-Values

Dans le chapitre précédent il a été démontré combien il était difficile de définir ou même simplement de fixer la notion de plus-value, difficulté qui prend des proportions d'impossibilité lorsque l'on cherche à déterminer les accroissements globaux des fortunes. Les éléments disparates qui composent un patrimoine peuvent agir en sens contraire, les appréciations de valeur deviennent très complexes et il n'est pas concevable d'envisager une discrimination entre ce qui ou n'est pas dû à l'activité du contribuable qui ne soit pas basé sur l'arbitraire. Une solution moins ambitieuse s'est alors présentée à l'esprit des auteurs ou des législateurs : pourquoi ne pas limiter les risques d'erreur en envisageant certains éléments constitutifs d'une fortune, pourquoi ne pas agir par spécialisation. En imaginant trois ou quatre taxes seulement, judicieusement choisies, il semble que l'on puisse arriver à une imposition beaucoup plus juste et plus facile, ce choix ne serait pas du reste très délicat à faire car les éléments composant les fortunes ne sont pas si variés qu'on ne puisse les ranger sous quelque rubrique. Une fortune peut être formée soit de meubles, soit d'im-

meubles, soit de valeurs mobilières, soit d'un mélange composite de ces trois facteurs, soit encore être constituée par un fonds de commerce, réunion d'éléments mobiliers, immobiliers et incorporels. On a donc essayé d'imposer les plus-values afférentes à ces modalités et dans ce chapitre il sera intéressant de passer en revue les résultats de ces expériences ou les causes des échecs des réformes proposées.

La première question qui se pose est celle de savoir quels avantages présentent les impositions des plus-values par rapport à l'imposition de la plus-value globale ? La réponse est simple, ce sont tous les avantages de la spécialisation. Alors que l'impôt sur la plus-value globale basé sur des considérations de justice peut être à priori condamné comme contraire à ce sentiment, les impositions des plus-values au contraire semblent pouvoir échapper à cette critique primordiale.

On pourra, en effet, établir à peu près exactement quelles sont les origines de la plus-value, pourquoi tel objet ou tel immeuble a augmenté de valeur, ce ne sont plus des causes générales qui, par ce seul caractère de généralité rendent impossible l'imposition que l'on recherchera mais des causes particulières strictement définies, dont il sera possible de mesurer de façon à peu près exactes tous les effets. Les termes de comparaison seront eux aussi plus faciles à trouver ; en effet, les objets immeubles ou droits dont on recherchera la valeur se trouvent « dans le commerce » il sera donc relativement aisé de se reporter aux dernières transactions pour évaluer leur valeur actuelle, les statistiques officielles ou les cotes des marchés seront de précieuses indications

pour établir les prix des époques antérieures. L'on peut aussi très bien concevoir que l'on agisse par estimation périodique, ce procédé moins simple que le précédent serait néanmoins plus admissible que dans le cas de plus-value globale car il y aurait alors des bases très précieuses d'estimation.

Il sera même inutile de s'arrêter à une modalité de taxation uniforme, chaque cas envisagé pouvant recevoir la solution particulière qui semble devoir lui mieux convenir.

L'arbitraire du fisc, principal danger dans le chapitre précédent, sera sinon complètement écarté du moins très atténué, les liens de causalité qu'il sera facile de découvrir permettront de définir quelle a été la part de travail du contribuable dans la plus-value constatée et s'il n'y a pas lieu d'opérer d'importantes et légitimes déductions, les estimations de valeur ne seront plus seulement les conséquences d'impression plus ou moins légère de l'administration car elles pourront être discutées sur des bases sérieuses. Tels sont du moins les arguments que les partisans des impositions des plus-values font valoir à l'appui de leur thèse, ces arguments semblent irréfutables mais ce n'est là qu'une apparence et une étude rapide de la question découvre d'innombrables difficultés à ce mode d'imposition : fidèle au plan de cet ouvrage l'on étudiera d'abord les différentes plus-values et les projets d'imposition qui ont été conçus pour les frapper avant d'examiner le bien ou le mal fondé du principe, néanmoins il paraît utile de signaler immédiatement un écueil auquel risquent de se heurter nombre de considérations qui seront ci-après avancées.

La difficulté sera de ne pas confondre avec les plus-values les gains et les profits, la distinction ne sera pas aisément établie et il semble difficile de pouvoir prendre immédiatement position : « Sont gains ou profits tout accroissement de valeur dû à l'activité du contribuable soit à ses qualités de perspicacité soit à son adresse ; sont au contraire plus-values tout accroissement qui se produit malgré l'attitude passive du contribuable », mais alors on arrive à cette solution que dans bien des cas la loi économique de l'offre et de la demande sera génératrice de plus-value, et dans tous les cas où l'offre sera inférieure à la demande, ce qui peut se produire en dehors des cas de monopole, il y aura pour les détenteurs de la chose ou de l'immeuble considéré constitution d'une plus-value : le gain et le profit quels qu'ils soient auraient donc toujours une certaine part de plus-value dûe soit au hasard, soit à des circonstances heureuses, et selon l'importance de ces facteurs dans les cas envisagés le caractère de gain ou de profit s'estompera devant celui de plus-value et réciproquement.

SECTION I. — LES PLUS-VALUES IMMOBILIERES

Ce sont celles qui les premières ont attiré l'attention des auteurs et provoqué ce mouvement d'opinion dont on remarque aujourd'hui la généralisation. A cela rien d'étonnant, auparavant richesse essentielle seule véritablement considérée il était naturel que les phénomènes qu'elle pouvait engendrer fussent aussitôt visés et étudiés : c'est alors que la notion de rente, dont la théorie des Physiocrates et les ouvrages d'Adam Smith avaient

laissé soupçonner l'existence, fut mise à jour par Ricardo et exploitée par ses disciples. Etudier ces théories pourrait paraître nécessaire mais ce serait reprendre un exposé déjà si souvent ressassé et dont les éléments sont si connus qu'il serait fastidieux, aussi sera-t-il volontairement évité. Nous nous contenterons seulement de rappeler que les rentes et les plus-values non assimilables pour des raisons, que nous avons exposées plus haut ont été longtemps confondues, mais que les causes de rente étant toujours génératrices de plus-values il est naturel de les englober dans un même raisonnement.

Il est d'autant plus normal que ce phénomène ait été et soit encore spécialement remarqué que les nombreuses statistiques officielles ou privées sur la question sont remplies d'exemples frappants de plus-values, quelques cas devenus classiques à force d'être répétés méritent cependant d'être cités.

Dans son livre « Sur la fortune privée à travers sept siècles », page 369, M. le Vicomte d'Avenel cite le fait suivant : « Une ferme de 83 hectares que possédait à Paris l'Hôtel-Dieu en 1529 sur l'espace aujourd'hui occupé par les jardins du Luxembourg, l'Observatoire et les environs avaient été achetée au 14^e siècle 20.000 frs, au 16^e siècle sa valeur était d'environ 460.000 frs. » A l'époque où le Vicomte d'Avenel écrivait, vers 1910, il estimait le mètre superficiel au prix de 200 frs et la propriété entière à 266 millions. Aujourd'hui on ne trouve pas dans ce quartier de terrain à moins de 1.000 frs le mètre, ce qui porterait l'évaluation au chiffre formidable de 1 milliard 330 millions.

M. Leroy-Beaulieu, dans un de ses ouvrages, citait

aux alentours de l'Etoile un terrain qui de 1881 à 1904, c'est-à-dire en 23 ans, avait vu sa valeur doublée et le prix du mètre superficiel passer de 400 à 800 frs. Aujourd'hui dans ce même quartier le mètre est couramment coté 4.000 frs.

M. Levasseur, dans son livre « De la valeur et du revenu de la terre en France » citait le cas d'un cordonnier qui en 1234 avait acheté à Paris, Faubourg Montmartre, un terrain de 2 hectares 70 ares, moyennant une rente de 245 frs représentant un capital de 2.450 frs. En 1910, le même terrain aurait été vendu à raison de 1.000 frs le mètre, aujourd'hui de 4 à 5.000 frs.

Les exemples de progression de la valeur locative des immeubles ne sont pas rares non plus. M. Ajam, dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi de 1912 dont nous parlerons plus loin, disait : « Voici une boutique de la rue de la Paix, elle occupe le rez-de-chaussée et une partie de l'entresol. En 1850 elle était louée 22.000 frs, en 1872 le loyer était monté à 65.000 frs, en 1890 il dépassait 120.000 frs, aujourd'hui (1912) l'heureux propriétaire touche 365.000 frs, exactement 1.000 frs par jour. Place Vendôme la valeur locative des 24 immeubles qui sont en façade est passée de 22.000.000 de frs en 1890 à 34.000.000 en 1910, ce qui constitue une augmentation de 50 %.

A — PERIODE NORMALE

§ 1. — Causes de plus-values immobilières

Il est nécessaire de faire une distinction entre les causes génératrices de plus-values en période normale et

celles que produisent les augmentations de valeur lorsque des événements extraordinaires sont venus bouleverser le rythme de la vie économique. Encore sera-t-il nécessaire dans chaque catégorie d'envisager tout à tour les causes générales agissant sur la propriété immobilière considérée à une époque donnée et les causes particulières dont les effets ne se répercutent que sur certains immeubles.

Causes générales ordinaires

a) Augmentation de population : c'est pour un pays la cause principale des accroissements de valeur des propriétés aussi bien pour les propriétés rurales que les propriétés urbaines. Ce phénomène est très frappant dans les pays neufs où au fur et à mesure que l'immigration se produit les terres qui avaient été d'abord concédées sont vendues à des taux toujours plus élevés : l'Amérique fournit des exemples innombrables de ces cas et ce sont là des hypothèses trop particulières pour que l'on puisse tirer de leur étude des conséquences susceptibles d'être prises en considération pour justifier dans nos pays une imposition des plus-values. Dans les pays anciens, comme les nôtres, la natalité est la seule cause de l'accroissement de la population en chiffre absolu, malheureusement trop réduite en France, il n'en est pas moins vrai que dans des pays comme l'Allemagne et l'Angleterre elle a créé à certaines périodes de véritables dangers dont les conséquences remarquées par Malthus furent développées par Ricardo qui a basé sa théorie de la rente sur les deux lois de la population croissante et du rendement décroissant des terres. Ces pé-

riodes étaient naturellement marquées par des hausses de prix considérables sur les terrains aussi biens urbains que ruraux. En France la cause était tout autre : l'accroissement de la valeur des propriétés foncières provenait des mouvements de population qui se produisaient à l'intérieur même du pays en raison notamment de l'abandon des campagnes pour les villes. Dans les villes l'envahissement progressif provoqué par cette immigration constante eut pour résultat une hausse des terrains bâtis ou non bâtis — bâtis, car la demande devenait supérieur à l'offre une sorte de monopole se trouvait créé au profit des propriétaires qui pouvaient louer plus cher et par conséquent aussi vendre plus cher — non bâtis, car les locaux existants devenant insuffisants et le profit espéré des constructions s'élevant, le prix des terrains ne pouvait manquer de hausser lui aussi.

Dans les campagnes le même phénomène se produisit mais d'une façon beaucoup moins brusque : de 1879 à 1911 il y eut même une moins value de la propriété foncière agricole due à l'avalissement du prix de vente des produits et au renchérissement des frais de culture notamment de la main-d'œuvre. Dès avant la guerre cependant les besoins des villes croissant en même temps que leur population et les salaires des ouvriers citadins augmentant au point de leur permettre une plus large consommation, les agriculteurs furent obligés d'abandonner la culture extensive pour la culture intensive plus productive mais qui elle-même ne suffit bientôt plus à contenter les demandes, les prix des produits commencèrent donc à monter, par suite le prix des fermages puis celui des terrains même. Ce mouvement fut

encouragé par l'établissement de droits protecteurs sur les produits agricoles, en vertu des dispositions des lois douanières de 1892 et 1910, ce qui diminua considérablement l'importation étrangère.

b) Une autre cause qui n'intéresse que la propriété urbaine mais qui est générale pour cette catégorie c'est l'importance extrême prise par l'industrie et le commerce. La naissance de la grande industrie a été la cause primordiale des concentrations urbaines, le développement du commerce fut, lui, cause de l'extension des villes. En dehors des allées et venues provoquées dans les villes par les relations économiques qui se créaient entre les peuples, les innombrables maisons de commerce qui se constituaient furent obligées de rechercher des locaux, on assista donc peu à peu à la disparition dans certains quartiers des appartements d'habitation qui furent remplacés par des locaux professionnels. Ce mouvement fut en quelque sorte centrifuge : le commerce s'installa au centre des villes, aux alentours de nouvelles maisons surgirent pour abriter les familles ainsi chassées. Ces grosses agglomérations appelaient à elles d'autres industries complémentaires qui elles aussi vinrent s'établir à proximité, d'autres bâtiments furent construits, si bien que l'on peut dire que les villes ont toujours tendance à s'étendre davantage par absorption de leurs faubourgs et souvent même de leur banlieue.

c) La sécurité — La valeur des immeubles réagit devant toute circonstance susceptible de porter atteinte à leur sécurité. Elle réagit d'autant mieux que c'est une richesse qu'il est impossible de dissimuler, que l'on peut difficilement réaliser et qui ne saurait être déplacée. Il

leur faut : 1° la sécurité politique, en entendant par ce terme la sécurité contre les périls étrangers. 2° Sécurité juridique : par là il faut entendre la conception que le législateur du pays considéré a du droit de propriété, s'il reconnaît pleinement ce droit sans aucune restriction, qu'il en assure le libre exercice, qu'il le protège efficacement, qu'il ne le paralyse pas par la confection de lois plus ou moins arbitraires on verra la valeur des terrains et des immeubles grandir. Au contraire s'il projette l'établissement d'un impôt sur le capital par exemple avec création de cédules hypothécaires, ou bien s'il édicte des lois qui aient pour résultat de priver le propriétaire de ses droits les plus absolus en l'empêchant d'augmenter ses loyers, une baisse réelle de la valeur des propriétés foncières ne pourra manquer de se produire et cela d'autant plus si le législateur attaquant les principes les plus absolus du droit, non content de légiférer pour l'avenir, sans respect pour les droits acquis, se croit autorisé à voter des lois rétroactives.

Causes particulières

En raison de ces causes, très générales, chaque immeuble ou terre peut voir sa valeur augmenter en raison de trois facteurs :

a) facteur personnel — Pour les terrains ruraux notamment si le propriétaire est travailleur, intelligent, et à l'heure actuelle l'on peut dire instruit dans cette véritable science que constitue l'agriculture, il pourra de ce fait améliorer sensiblement le rendement de sa terre, donc augmenter ses revenus par suite la valeur tout entière de sa propriété ; il défrichera des parties

incultes,ensemencera des champs réputés incultivables en remaniant la composition même de la terre par les procédés nouveaux que la chimie organique met à sa disposition (engrais phosphatés ou nitrates), il saura déterminer les cultures les plus appropriées, choisir et soigner des bêtes dont l'élevage pourra prospérer, trouver de la main-d'œuvre ou la remplacer par des moyens mécaniques, diminuer ses frais de culture, adhérer aux puissantes coopératives agricoles qui se forment tant pour l'achat plus avantageux des matières nécessaires à la culture que pour la vente au plus haut prix des produits récoltés.

Pour les terrains urbains non bâtis, le propriétaire peut augmenter leur valeur par la construction de bâtiments à usage industriel, commerciaux ou d'habitation, mais alors là encore si la valeur de la terre augmente ce sera en raison des dépenses engagées pour exécuter ces améliorations.

Pour les terrains déjà bâtis et aussi pour les terrains non bâtis qui restent non bâtis, la valeur peut s'élever sans que l'activité du propriétaire ait joué. Pourtant il peut avoir eu le mérite de prévoir les événements susceptibles d'amener une hausse, c'est là certainement déployer des qualités d'intelligence qu'on ne saurait lui reprocher ; en tous cas cette plus-value est immobilisée, le bénéficiaire ne pourra pas en profiter tant qu'il ne l'aura pas réalisée en vendant ou en élevant le prix de ses locations. Il faut en outre que les capitaux reçoivent une juste rémunération ; supposons un individu qui possède un terrain non bâti dans une ville, il le garde vingt ans sans recevoir aucune rémunération, au bout de ce laps de

temps il le vend, il est tout naturel qu'il soit récompensé de sa patience, s'il le vend plus cher ce ne sera pas une plus-value dont il bénéficiera il ne fera que toucher des revenus accumulés sur une sorte d'épargne volontaire, il sera même rare que cette plus-value soit égale aux intérêts composés qu'il aurait pu toucher en employant son capital. C'est là une des raisons pour lesquelles il n'est pas possible de concevoir les allégations de certains auteurs ; les individus qui possèdent de nombreux immeubles dans une ville ou qui sont très riches sont rares, la plupart du temps les propriétaires possèdent des maisons dont les revenus leur sont indispensables pour subsister : l'hypothèse si souvent citée imaginée par Henry Georges frise donc l'ineptie, un individu qui se coucherait dans un champ, aussi bien placé ce champ fut-il, ne pourrait manquer au bout de peu de temps de vendre son bien, il sera en effet obligé de vivre, pour vivre de dépenser, pour dépenser de réaliser ou d'utiliser son bien.

Si maintenant l'on envisage non plus les individus mais les commerçants ou les sociétés qui font métier d'acheter pour revendre des propriétés foncières les plus-values qu'ils peuvent réaliser sur ces ventes sont en réalité des bénéfices parfaitement normaux puisque ces opérations sont suffisamment aléatoires pour les justifier. Toutes ces augmentations de valeur proviennent de l'activité personnelle des individus ou sont la juste rémunération des capitaux qu'ils ont exposé : il ne peut donc être question de les traiter de plus-values.

b) facteur naturel — C'est ici que la notion de rente vient côtoyer celle de plus-value. Il est certains propriétaires qui profitent par rapport aux autres d'une rente

exceptionnelle dont les résultats sont d'être générateurs d'une véritable plus-value de la propriété : ce phénomène remarqué par Ricardo en matière agricole produit d'après lui des conséquences injustes car au fur et à mesure que les terres sont mises en exploitation, les plus fertiles seront avantagées par rapport à celles qui le sont moins ; étant donné le mécanisme de la loi de l'offre et de la demande, les produits sont tous vendus au même prix quelle que soit leur origine, si bien que le profit sera plus grand pour certains propriétaires qui auront pourtant donné une somme de travail inférieure. Les successeurs de Ricardo voulurent arriver à confisquer cette rente cause de troubles sociaux. Il n'est pas certain que cela fut : d'abord les propriétaires des terres moins favorisées jouissent d'un avantage certain, celui de pouvoir cultiver des terres qui n'auraient pas pu être exploitées si les nécessités de la vie économique ne le leur avaient permis. En ce qui concerne la collectivité, il n'est pas certain que le prix des produits ne soit pas limité justement par le fait qu'étant donnée la production meilleur marché de certaines terres les propriétaires des champs moins fertiles ne soient obligés de réduire leurs exigences par crainte de la concurrence toujours possible, ou tout au moins de s'appliquer à améliorer le rendement de leurs propriétés en diminuant le plus possible leurs frais de production. Cette rente et la plus-value qui en résulte ne peuvent d'ailleurs qu'être exclusivement temporaires et disparaissent lors de la première mutation, les propriétaires heureux bénéficiaires de ces terres privilégiées les aliénant à des prix naturellement plus élevés, les successeurs n'auront donc plus le

même avantage puisqu'il leur faudra rémunérer un capital engagé beaucoup plus important.

c) Facteurs sociaux. — Les propriétaires peuvent profiter d'accroissements dont le hasard paraît seul pouvoir être l'origine mais qui en réalité s'expliquent par les changements heureux qui ne peuvent manquer de se produire dans toute société en progrès. On peut fort bien imaginer à l'heure actuelle, et le cas s'est maintes fois présenté au siècle précédent, des régions qui paraissent déshéritées et où les propriétés ont une minime valeur mais auxquelles des recherches bien menées ou des découvertes scientifiques nouvelles donnent un essor bienfaisant qui se traduira par de fructueux bénéfices pour les habitants. C'est le cas par exemple de découverte de mines, sans compter l'avantage que retirera l'heureux propriétaire de la surface auquel sera alloué une importante redevance, un centre d'activité se créera dont il était impossible de soupçonner la possibilité quelques années auparavant, aux alentours des maisons d'habitation seront édifiées, des usines se construiront pour exploiter facilement les minerais, des ouvriers arriveront apporter leurs services et ce sera non seulement les propriétaires sur les terrains desquels s'établira l'agglomération qui gagneront mais encore tous ceux du voisinage, tous les cultivateurs dont les produits viendront s'écouler sur ce nouveau marché. L'utilisation de la houille blanche eut souvent des résultats identiques bien que plus limités mais tout aussi imprévus, de même la découverte de sources d'eaux minérales origine de stations hivernales ou estivales.

Autres causes, certaines parties d'un pays peuvent avoir été isolées des autres régions par la difficulté des commu-

nications, une sorte de somnolence économique en résulte... mais de nouveaux moyens de communication sont inventés qui raccourcissent les distances, empruntent des itinéraires différents des anciens et facilitent les relations avec les pays étrangers. Peu à peu des points de croisement se créeront qui mettront en rapport les habitants avec une infinité d'individus, il y aura un développement considérable des richesses, un afflux monétaire, une augmentation certaine de la valeur des terres.

Une autre cause, dont l'influence est aussi très importante, c'est, dans les villes, les déplacements de centres d'activité qui se produisent parfois, déplacements qui sont dûs à l'engouement du public pour certains quartiers : le cas le plus connu est celui du Palais-Royal, rendez-vous des élégances et centre du commerce au commencement du 19^e siècle, déserté par la clientèle au profit des grands boulevards et de l'Avenue de l'Opéra. On peut encore signaler, bien que le phénomène soit moins net, l'activité commerciale remarquable prise par l'Avenue des Champs Elysées au détriment de la rue de la Paix et de la rue Royale.

Dans le même ordre d'idées certains endroits favorisés de la campagne, des bords de la mer et des montagnes, reçoivent la visite de nombreux citadins venus à la recherche les uns de repos, les autres d'agréments ; ces migrations saisonnières vers certaines régions sont provoquées la plupart du temps par la mode, sentiment psychologique qui incite les individus à rechercher les mêmes sensations de plaisir dans un même lieu dont une habile publicité a déterminé la renommée.

Les facteurs sociaux dont nous venons de signaler l'existence ne sont pas les seuls qui puissent être envisagés, ces

facteurs sont en réalité innombrable mais tous ont des caractères communs : le progrès, le hasard, l'opinion publique sont leurs causes génératrices.

De l'examen de ces trois catégories de causes, les partisans de l'imposition des plus-values ont tiré des arguments leur permettant de justifier leurs projets : ce sont des arguments soit de justice, soit d'utilité sociale, soit de productivité. 1° de justice — car certaines de ces plus-values ne sont justifiées par aucun travail des individus qui ne font que profiter de l'activité générale : il est donc tout à fait naturel que ceux-ci soient plus durement frappés et qu'une partie de leurs profits retourne à la collectivité, véritable auteur des gains réalisés, cela d'autant plus que les nécessités budgétaires chaque jour plus considérables imposent aux contribuables une charge plus lourde et qu'il y a lieu d'exiger une judicieuse répartition de ces charges. 2° Utilité sociale. Cette imposition aurait, dit-on, l'avantage d'enrayer la spéculation sur les terrains, spéculation dont la conséquence néfaste est de faire monter les prix puisque les spéculateurs découragés verraient une partie de leurs bénéfices absorbée par l'imposition. En outre cela pousserait à la mise en valeur des terres : il n'y aurait plus avantage pour les propriétaires à laisser les terres inutilisées dans l'attente d'une plus value, il seraient obligés pour payer l'impôt de tirer un revenu de leurs propriétés d'où grand avantage pour la collectivité. 3° Productivité — étant donné l'importance des plus-values et leur caractère injuste, le taux de prélèvement ne pourra qu'être élevé, de grosses sommes rentreront ainsi dans les caisses du Trésor, d'autant plus que, par hypothèse, les plus-values étant fré-

quentes les prélèvements seront eux aussi nombreux et fructueux.

§ 2. — **Expériences d'imposition de ces plus-values en France et à l'Etranger**

Ces arguments ont paru à ce point excellents que de nombreuses expériences furent faites à l'étranger pour essayer d'instituer une imposition des plus-values immobilières.

Angleterre. — La période 1900-1910 fut particulièrement pénible au point de vue financier et un déficit de 415 millions de francs s'avérait à la fin de l'année 1909-1910, il s'agissait de combler cette brèche, M. Lloyd George, alors premier Ministre, mit sur pied un budget de conception extrêmement hardie, dont le vote entraîna du reste des discussions passionnées et même finalement une réforme constitutionnelle.

Ce budget (1) comprenait un système d'imposition foncière tout à fait nouveau, quatre impôts étaient créés : 1° L'Increment Value Duty, qui portait sur l'accroissement de la valeur des terrains. 2° La Réversion Duty, retour au propriétaire des terrains loués à très long terme. 3° L'Undeveloped land Duty, qui frappait l'absence de mise en valeur des terrains. 4° Le Mineral right Duty, s'ajoutant au Royalties payés par les exploitants de mines.

Les deux premiers seuls ont le caractère d'imposition de plus-value.

L'increment Value Duty visait en effet toute augmentation de valeur réalisée par un terrain du fait de tra-

(1) Budget Anglais 1909-10 : voir *Bulletin de Statistique et législation comparée*, Août 1910, p. 222.

vaux exécutés dans le voisinage, d'améliorations créées par la communauté, du développement économique et social de la région : la collectivité intervenait pour recueillir une part des profits qu'elle avait permis aux propriétaires de recevoir, l'impôt avait donc pour base ces éléments très vagues que l'on a baptisés précédemment les facteurs sociaux, sans pouvoir du reste exactement les définir. Pénétrés de l'idée de justice, le législateur anglais avait décidé que la plus-value du terrain nu seule devait être envisagée, abstraction faite des augmentations de valeur provoquées par l'adjonction de construction, car seule la valeur du terrain nu dans son ensemble dérivait de causes sociales indépendantes de la volonté du propriétaire, pour la même raison les terrains urbains étaient seuls visés par l'impôt.

Cette loi avait le mérite de n'être pas rétroactive, c'est-à-dire que le droit ne devait frapper que la plus-value future, une première évaluation devait être faite le 30 Avril 1910, évaluation qui devait servir de base à l'évaluation des plus-values à venir ; pour les évaluations suivantes la loi anglaise adoptait à la fois la méthode des appréciations occasionnelles et celle des évaluations périodiques. Dans le premier cas l'impôt était perçu en cas de vente, transmission pour cause de décès, ou transfert d'un bail de plus de 14 ans. Dans le deuxième cas une deuxième évaluation des propriétés devait avoir lieu le 15 Avril 1914, puis tous les 15 ans, avec comme élément de comparaison pour déterminer l'assiette de l'impôt la dernière évaluation effectuée. Ces estimations étaient fondées sur les déclarations du contribuable ou les décisions d'une commission : cette appréciation était, du reste, très difficile surtout

en cas de démembrement du droit de propriété car il ne suffisait plus alors de se reporter au prix courant des terres mais encore d'estimer la valeur du droit concédé. De nombreuses déductions prévues pour servitudes, charges, considérations d'hygiène publique venaient encore ajouter à la complexité du système. En outre étaient exemptées de l'imposition les propriétés agricoles, les petites habitations et les propriétés occupées par leurs propriétaires. Le taux de l'impôt, taux proportionnel, était de 20 %, mais fallait-il encore que la plus-value dépassât 10 %, c'était là un abattement considérable dont le contribuable cessait de bénéficier si l'accroissement constaté avait dépassé 25 % en cinq ans.

Bien que la Reversion Duty ne concerne pas ce que l'on peut appeler les plus-values immobilières, il est intéressant de constater tout au moins le principe : elle frappait à chaque fin de bail le bénéfice réalisé par le bailleur sur la nouvelle location, c'était une sorte d'impôt sur les plus-values locatives dont le but très spécial était d'empêcher la résiliation des baux, d'enrayer les augmentations de loyer et d'encourager le système des baux à court terme peu fréquents à cette époque en Angleterre en les exonérant de ce nouveau droit.

Allemagne. — L'impôt sur les plus-values immobilières fut introduit dans ce pays par les expériences de certaines villes, telles que : Cologne, Breslau, Francfort, Essen, Kiel, qui l'établirent pour alimenter les ressources municipales (1). Le 15 Juillet 1909 un impôt d'Empire : le *Zuwachssteuer* inspiré des ordonnances de ces villes fut proposé et définitivement voté le 14 Février 1911 pour entrer

(1) *Bulletin de Statistique et législation comparée*, 1906 : Imposi.

en vigueur le 1^{er} Avril 1911 (2). Le rendement espéré de la nouvelle imposition était de 20 millions de marks. Seules étaient taxées les transmissions de propriétés immobilières opérées entre vifs et à titre onéreux, comme cette disposition eut pu entraîner la constitution d'une main-morte considérable et pour éviter des fraudes faciles on astreignait à l'impôt toute transmission de parts, actions et intérêts dans une société, quelles que soient ses formes, dont le patrimoine social consistait en immeubles et dont l'objet était leur mise en valeur.

L'assiette de l'impôt était la différence entre le prix actuel d'aliénation et le prix d'imposition antérieur. Le prix d'aliénation actuelle était celui inscrit à l'acte de vente ou convenu à moins que l'on ne présume sa valeur insuffisante dans quel cas le fisc évaluait à nouveau. A cette valeur était ajoutée la valeur des servitudes conservées par le vendeur et retranchées les servitudes passives, les frais de vente, en outre était déduite une somme égale à la différence entre l'intérêt de ce prix à 30 % et le revenu réellement touché par le propriétaire si la durée de la possession ne dépassait pas quinze ans. Le prix de l'acquisition antérieure, second élément de comparaison, n'était pris en considération que s'il ne remontait pas à plus de 40 ans. encore fallait-il tenir compte des dépenses faites sur le fonds et d'une somme équivalente à 2 1/2 % par an. Pour

tion des Plus-Values Immobilières à Kiao-Tchou ; Francfort sur le Main ; Cologne.

Cette imposition se présentait alors sous forme de taxe additionnelle sur les Mutations.

La seule raison invoquée était la nécessité d'enrayer la spéculation.

(2) *Bulletin de Statistique et législation comparée*, Mars 1911, p. 339.

éviter les jeux d'incidences et empêcher le vendeur de se débarrasser de l'impôt il était stipulé qu'en cas de convention contraire il fallait pour le calcul de la plus-value ajouter le montant de l'impôt au prix de vente. A la différence de l'impôt anglais, l'impôt allemand était progressif, il était de 10 % de la plus-value si elle ne dépassait pas 10 % du prix de revient, il montait à 30 % si la plus-value dépassait 29 %. Sous peine de sanctions, chaque contribuable devait, dans le délai d'un mois, communiquer à l'administration l'acte de transfert et si elle le jugeait nécessaire les pièces utiles à l'établissement de l'imposition.

France. — Dans notre pays les expériences étrangères ne furent pas sans être remarquées et les partisans d'une telle imposition se firent nombreux, la proposition de M. Ajam, déposée à la Chambre, le 10 Juin 1912, est caractéristique de cet état d'esprit, inspirée des projets allemands et anglais il est utile de l'étudier pour avoir un aperçu complet du sujet (1).

L'exposé des motifs porte une déclaration de principe assez troublante : « L'idée de propriété, dit M. Ajam, ne peut résister à l'apre critique du collectivisme que par un argument décisif, la nécessité de maintenir, au point de vue de l'intérêt social, une récompense de l'effort personnel. Il est absurde de dissserter aujourd'hui sur l'origine de la propriété, c'est tout au moins aussi futile que le problème du premier œuf et de la première poule. Il importe peu de savoir si le fait générateur de l'appropriation personnelle a été la violence ou l'occupation paisible. Le progrès scientifique a produit ce résultat de faire éclore dans les cerveaux la notion du relatif. Le bon sens indique que

(1) Projet de loi Ajam (J.O. Doc. Parl. 1912, n° 1.971, p. 130).

si tout n'est pas pour le mieux en ce monde, nous sommes obligés d'accepter la division inégale des richesses comme un mal nécessaire, mal sans lequel les sociétés seraient incapables de se développer. Il n'est pas moins certain que l'idée directrice des démocraties contemporaines, et cette idée est une force avec laquelle les dirigeants doivent compter, a consisté à n'admettre de plus en plus la richesse que comme méritée par celui qui la détient ».

La solution qu'il préconisait était bien moins impressionnante. La taxe de M. Ajam avait le caractère d'un impôt indirect à percevoir lors des mutations de propriétés volontaires ou forcées entre vifs et à titre onéreux.

M. Ajam définissait de la façon suivante l'assiette de l'impôt : « La plus-value imposable sera constituée par la différence entre le prix de la dernière acquisition entre vifs et à titre onéreux et le prix d'aliénation ou la valeur vénale actuelle de l'immeuble ».

Le prix d'acquisition était déterminée minutieusement : il était ajouté au prix d'acquisition initial comprenant les frais dont il était justifié ou une somme forfaitaire de 4 % de ce prix : 1° une somme égale à 10 % du prix d'acquisition si la plus-value n'a pas atteint au cours des cinq dernières années postérieures à la dernière perception de l'impôt de plus-value 25 % de la valeur initiale ; 2° les frais de construction, de reconstruction, de travaux d'amélioration plus 5 % ; 3° les dépenses contributives à des travaux d'intérêt public plus un intérêt annuel de 4 % par période de 10 ans depuis leur déboursement.

Le prix d'achat deuxième élément de comparaison subissait aussi des déductions et des augmentations. 1° Déductions. — a) les frais de mutation et courtage incom-

bant au vendeur ; b) le montant de la différence entre le revenu effectif de l'immeuble et le revenu calculé à 3 % du deuxième prix d'acquisition à titre onéreux, déduction faite des frais dont ce prix doit être augmenté. 2° Augmentations. — a) l'indemnité qui aurait pu être versée au vendeur pour les diminutions de valeur subies par son immeuble mais non affectée par lui à la réparation des dites moins-values ; b) le quadruple de l'impôt de plus-value s'il est mis suivant conventions à la charge de l'acquéreur. Il était tenu compte des moins-values si plusieurs parcelles d'un immeuble étaient l'objet d'aliénation séparée en moins de trois ans on pouvait compenser les moins-values de l'une par les plus-values de l'autre, mais le règlement définitif en déduction de l'impôt trop perçu devait avoir lieu lors de la dernière mutation imposable.

Le taux de l'impôt était progressif et allait de 10 % pour les plus-values de 10 à 20 %, à 30 % pour les plus-values de 281 %.

L'exigibilité de l'impôt venait d'un fait occasionnel savoir les mutations à titre onéreux ; il y avait obligation pour le vendeur et l'acquéreur de notifier l'acte de transfert au receveur de l'enregistrement de la situation de l'immeuble dans le délai d'un mois. — Sur demande de ce receveur, le vendeur était tenu de fournir dans le mois une déclaration contenant les éléments propres au calcul de la plus-value, et de l'affirmer sincère et véritable. Cette déclaration était soumise au contrôle de l'administration qui pouvait engager le contribuable à rectifier, et s'il refusait, procéder elle-même à une contre-évaluation en s'aidant de toutes pièces et documents pouvant lui permettre de se former une opinion et en faisant même comparaître

pour ce faire toute personne intervenant à l'acte. Une amende de quatre fois le montant de l'impôt était prévue en cas de fraude. — Un délai de trois ans était accordé pour donner au contribuable le temps de s'acquitter de l'impôt donc 40 % devait aller aux communes et 60 % à l'Etat (1).

Ces impôts soulevèrent de si grandes difficultés d'application tant en Allemagne qu'en Angleterre qu'ils aboutirent à des échecs presque totaux : la guerre permit à l'Angleterre d'ajourner définitivement l'application de cette innovation, — l'Allemagne, dès 1913, abolit cette mesure en tant qu'impôt d'Empire. — Quant au projet Ajam une commission nommée pour examiner ses possibilités d'application fut interrompue par la guerre dans des travaux qui n'avaient du reste dévoilé que des difficultés et enregistré des plus-values imposables insignifiantes.

§ 3. — Les Objections

Les promoteurs des projets précédemment exposés avaient du reste fort bien entrevu les difficultés et par une réglementation minutieuse, une extrême complexité de détails, essayé de pallier à tous les inconvénients ; mais ce n'était pas de ces objections que l'habileté du législateur

(1) Au Maroc, une expérience intéressante de l'imposition des Plus-Values immobilières a été faite. Cette imposition du même type que celles précédemment étudiées, a été introduite par le Dahir du 15 Juillet 1914.

Cette expérience a été couronnée de succès et ne mérite aucune des critiques qui seront exposées par la suite, faite dans des conditions très spéciales, dans un pays neuf, s'ouvrant à la civilisation on ne saurait invoquer cet essai pour justifier l'établissement d'une semblable taxe dans un pays du vieux continent.

si subtile soit-il peut éviter car elles sont du domaine de l'inévitable.

1^{re} Objection. — Comment faire la discrimination entre la plus-value et l'augmentation de valeur due à l'activité personnelle de l'individu, comment distinguer ce qui est valeur sociale ou valeur individuelle, comment estimer ce qui est ou n'est pas juste rémunération des capitaux engagés ? Questions particulièrement délicates dont M. Gide dans les « Principes d'Economie Politique » a mis en relief toute l'importance : « Dans la plus-value du sol, dit-il, il y a généralement deux éléments : l'un étant dû à des causes sociales et imprévisibles mais l'autre provenant du travail du propriétaire. En établissant un semblable impôt il faudrait se garder de toucher à cette seconde part, non seulement sous peine de violer l'équité mais sous peine de décourager toute initiative et tout progrès dans les entreprises agricoles. Or une telle séparation est impossible à pratiquer : le propriétaire ne réussirait pas à l'établir exactement à plus forte raison un agent du fisc ».

En matière agricole la solution négative s'impose donc absolument mais ces sages paroles peuvent aussi trouver leur application en matière de propriété urbaine car il serait dangereux pour la collectivité de décourager les propriétaires des villes : les promoteurs des projets ci-dessus ont deviné l'écueil et imaginé des systèmes de déductions pyramidales extrêmement compliqués permettant de tenir compte de la plupart des éventualités, il peut néanmoins être permis de douter de l'efficacité de ces mesures dont l'application serait complexe et qui auraient pour principal résultat de donner libre cours à l'arbitraire du fisc.

2° Objection. — Il résulte de l'analyse que nous avons donnée du caractère des plus-values que ce sont des accroissements de valeur la plupart du temps spontanés provenant de circonstances fortuites heureuses, mais ces plus-values n'ont aucun caractère stable, définitif, elles peuvent certes subsister longtemps mais des événements malheureux peuvent venir les absorber, ou même provoquer une diminution de la valeur originale des immeubles considérés. Cela est d'autant plus possible que la vie économique comporte des cycles prospérité-dépression alternant de façon régulière et en sens contraire. Si l'Etat a profité des circonstances heureuses, n'est-il pas juste qu'il supporte une part des conséquences malheureuses, puisqu'il a participé aux bénéfices ne doit-il pas concourir aux pertes. La collectivité à laquelle on veut allouer une part des plus-values que ses efforts ont engendrées, ne doit-elle pas être rendue responsable des moins-values que cette activité peut créer ?

Logiquement il semble que l'affirmative s'impose et pourtant il serait impossible de consacrer une telle solution qui engagerait d'une façon indéfinie les finances de l'Etat contrairement à tous les principes admis en finances publiques.

Aucun des projets, aucune des lois ci-dessus étudiés n'envisagent cette compensation, à peine trouve-t-on dans la loi allemande et dans la proposition de M. Ajam, des dispositions aux termes desquelles lorsqu'une propriété est vendue en plusieurs lots dans une période inférieure à trois ans, la plus-value de l'une des parcelles est compensée par la moins-value que peut supporter une autre parcelle.

Ce n'est pas que la question ait été souvent agitée mais ainsi que tous les problèmes délicats on a préféré ne pas la trancher.

M. Ajam, auteur de la proposition de loi française précitée, donne comme raison que l'opinion publique se refuserait à voir une responsabilité de la collectivité dans les déchéances économiques qui pourraient atteindre certains quartiers des grandes villes ou certaines régions du pays dont les terrains auraient précédemment augmenté de valeur et supporté des impôts de plus-value, mais il a du problème une opinion toute particulière : « Comment prouver, dit-il, que la politique municipale entre pour quelque chose dans la régression d'une partie de la ville ; il est aussi mal aisé d'édifier, en tenant compte des règles de justice sociale, une théorie admettant l'intervention de l'Etat dans la compensation des moins-values qu'il serait difficile d'organiser une responsabilité de l'Etat à raison de la désertion des campagnes. Lorsque les chemins de fer sont venus détruire l'industrie du roulage personne n'a parlé d'indemniser les rouliers et les aubergistes ». Tout argument contre la compensation des moins-values peut se retourner contre l'imposition des plus-values : le raisonnement de M. Ajam est la confirmation de cette idée, car il est tout aussi mal aisé de prouver que la politique municipale entre pour quelque chose dans la prospérité d'une ville ou d'une région que de déterminer sa part dans leur décadence, il est donc impossible de déterminer la part qui peut revenir à l'Etat dans les plus-values qu'il occasionne. L'exemple que donne M. Ajam est tout aussi critiquable, car si les rouliers et les aubergistes n'ont pas réclamé de compensation c'est parce qu'aucune participation n'avait été demandée par l'Etat à ceux qui bénéficiaient de l'éta-

blissement de lignes de chemins de fer, sans cela il aurait tout naturellement été amené à indemniser les victimes du progrès.

M. Ajam a compris la faiblesse de son argumentation et fait une déclaration de principe qui, si elle remonte à 1912, mérite d'être rappelée, car elle dévoile franchement l'état d'esprit qui ne peut manquer d'être celui de tout partisan de semblable imposition : « La Nation, déclare M. Ajam, ne rembourse le particulier qu'elle spolie que lorsqu'elle est prise la main dans le sac, mais quand il est impossible de préciser la part de l'Etat, dans la ruine d'un de ses sujets, la Société ne tolère pas la formation d'un droit à une indemnité quelconque ».

Ainsi donc il faudrait différencier une logique individuelle et une logique sociale : c'est là un aveu dépouillé d'artifice de l'impossibilité où l'on se trouverait de contenir l'équité, aveu qu'il est intéressant d'enregistrer car il dévoile tout l'odieux de ces taxations.

Dans une thèse intitulée « Les Plus-Values Immobilières et leur Imposition en Angleterre », M. Anselme Guéret, en 1912, déclarait que cette objection n'avait pas de portée absolue, l'Etat ne prélevant qu'une partie minime de la plus-value il semblerait que le surplus restant au bénéficiaire suffirait à l'amortissement des moins-values possibles : cela atténue évidemment la portée de l'objection mais ne la supprime pas, car il ne restera pas moins équitable de mesurer la part de la collectivité dans la dépréciation de valeur constatée et de la lui faire supporter dans la mesure où elle aura profité des plus-values antérieures.

3° Objection. — Crise immobilière. — L'adoption de cet

impôt ne manquerait pas d'entraîner une crise immobilière... priver les propriétaires même partiellement de l'espérance des plus-values serait les détourner de s'intéresser à l'acquisition d'immeubles et il y aurait là de la part du législateur une faute grave au triple point de vue économique, politique et fiscal :

Grave au point de vue économique, à cause de la dépréciation des immeubles qui résulterait de cette taxation : en effet, inquiets de ce véritable démembrement du droit de propriété les propriétaires auraient tendance à vendre alors que la demande elle-même se réduirait, ce qui entraînerait naturellement une baisse de la valeur des immeubles, les propriétaires ne seraient en tous cas plus incités à construire, ce qui serait déplorable étant donné les crises du logement, leurs profits se trouvant limités. Quant à la plus-value, il est probable qu'elle disparaîtrait dans la crise, si bien que les résultats du nouvel impôt seraient nuls.

Grave au point de vue politique, car cette mesure mécontenterait tous les propriétaires du pays, classe particulièrement puissante.

Grave au point de vue fiscal, l'Etat en établissant un impôt sur les plus-values immobilières frapperait une matière dont le rendement ne saurait être que très aléatoire et irrégulier. Les courbes de plus-values ne sont pas, en effet, continues, les valeurs des immeubles peuvent rester longtemps stationnaires, hausser, puis baisser... la perception de l'impôt ne serait donc qu'intermittente. Au contraire l'Etat se priverait des importantes ressources que lui procure les droits de mutation : les promoteurs de ces projets voyaient là un moyen de baisser le taux des droits

de mutation à leur avis trop élevé et inique comme frappant indistinctement les immeubles quels qu'ils soient : il ne semble pas que l'impôt sur les plus-values puisse compenser fusse une baisse du taux des droits de mutation, bien plus il est à craindre, en admettant même que le taux de ces droits ne soit pas diminué, que l'impôt sur les plus-values ne puisse même pas remplacer les ressources dont serait privé l'Etat par suite de la diminution des transactions immobilières, diminution que ne manquerait pas de produire semblable mesure.

4° Objection. — Impossibilité de déterminer l'incidence de l'impôt. — Le législateur, en instituant l'imposition des plus-values, entend frapper celui qui en a profité, c'est-à-dire le propriétaire.

Si l'on envisage une propriété agricole, le propriétaire augmentera le prix de ses produits afin de faire supporter l'impôt aux consommateurs.

Si l'on considère une propriété urbaine, le propriétaire essaiera de faire supporter l'impôt à ses locataires en augmentant ses loyers, ce qui se fera d'autant plus aisément dans les grandes villes que les demandes de location sont supérieures aux offres.

Si l'impôt est prélevé au moment où le propriétaire cherche à vendre, il essaiera nécessairement de faire supporter la taxe à l'acheteur, ce sera là une de ses préoccupations essentielles : « A l'annonce d'un projet de loi dans ce sens, dit M. Fallon, toutes sortes de combinaisons se forment qui trahissent la même préoccupation : tandis que se discutaient les projets d'impôt sur les plus-values pour l'empire Allemand, une société de terrains de Fribourg fit à maintes reprises des offres de vente aux conditions sui-

vantes : un certain prix de vente était fixé, avec cette clause additionnelle que si le projet devenait loi, les acheteurs auraient à supporter la moitié de l'impôt et qu'on devrait en conséquence élever le prix de la vente d'une certaine somme au mètre carré. La Kolnische Immobilien Gesellschaft au moment où en 1895 se discutait la création d'un impôt sur les plus-values à Cologne assurait à ses actionnaires que si cet impôt était voté les vendeurs d'immeubles ajouteraient au compte de leurs frais le montant de l'impôt, de manière à rejeter celui-ci sur l'acheteur ».

Dans ce dernier cas, il est possible de prévoir une pénalité pour les vendeurs qui introduiraient de telles clauses dans leurs contrats et c'est notamment ce qu'avaient décidé les lois anglaises, allemandes et le projet Ajam : on peut évidemment douter de l'efficacité de ces mesures, mais il était tout au moins loisible de poser le principe. Dans les deux premiers cas au contraire aucune disposition de loi ne semble susceptible de pouvoir remédier à des conséquences économiques si naturelles mais en fait si injustes.

Si l'on cherche la conclusion qu'il paraît raisonnable de tirer de ces développements, il est possible de dire qu'en période normale l'imposition des plus-values immobilières serait néfaste : théoriquement satisfaisante, elle conduirait à des résultats pratiques déplorables que les dispositions légales les plus complexes, imaginées par le législateur le plus subtile, ne saurait empêcher, car aux objections pratiques s'ajouterait une objection théorique : c'est qu'il est trop difficile qu'une augmentation de valeur soit uniquement due à une cause de plus-value, en un mot d'établir le lien de causalité.

Ce que la période normale ne peut produire, les circonstances extraordinaires de ces dernières années ont-elles pu l'engendrer ? C'est la question qu'il importe de traiter brièvement maintenant, mais il était utile, au moment où on aspire au retour à une vie économique plus calme, de montrer l'incompatibilité de ce genre d'imposition avec un système fiscal bien compris, abstraction faite de toute hypothèse pathologique.

B — CIRCONSTANCES ANORMALES NÉES DE LA GUERRE

La guerre a provoqué dans la valeur des immeubles des fluctuations importantes, de 1914 à 1918 ce sont des mouvements de hausse et de baisse, puis la paix signée il apparut qu'une hausse définitive du prix des propriétés foncières s'était produite. Aussi, devant la pénurie des finances, l'idée de se procurer des ressources par l'imposition des plus-values foncières vint-elle à nouveau hanter le législateur.

De suite après la guerre M. Klotz, Ministre des Finances, dans son projet de budget de 1920, demandait de créer un impôt sur les plus-values immobilières, comme complément de l'impôt sur les accroissements de fortune réalisés pendant la guerre. Aucun caractère original ne différenciait ce projet des impôts précédemment étudiés, aucune cause nouvelle n'était invoquée, aucun remède nouveau n'était proposé pour éviter des conséquences déplorables.

Mêmes causes : « les économistes les plus autorisés, disait M. Klotz, s'accordent à reconnaître que, sans aller jusqu'à l'expropriation au profit de la collectivité de tou-

te plus-value ne provenant pas du fait du propriétaire rien n'est plus équitable que d'attribuer à l'Etat une part du bénéfice réalisé par le propriétaire à cause de l'augmentation de valeur résultant pour ses immeubles de causes indépendantes de son travail ou de son industrie : accroissement de la richesse générale, afflux de la population ou exécution de travaux publics. » Ensuite l'auteur du projet rappelle les expériences étrangères, le projet de M. Ajam, et constate : « Aujourd'hui l'existence d'une plus-value générale et considérable sur l'ensemble de la propriété immobilière bâtie et non bâtie ne fait plus aucun doute. La faveur qui s'attache de plus en plus à cette propriété est suffisamment attestée par l'accroissement constant des transactions auxquelles elle donne lieu. Alors que le produit moyen annuel des droits d'enregistrement afférent aux ventes d'immeubles avant la guerre était de 180 à 190 millions, ce produit approche en 1919 de 550 millions sans que le tarif ait été aucunement modifié, au taux de 7 % actuellement en vigueur il représente un supplément de valeur imposé de 5 milliards. » C'est là une simple constatation, M. Klotz ne cherche aucunement à donner une explication du phénomène qui lui serait, sinon, apparu immédiatement temporaire et provoqué par l'inquiétude des Français prévoyant une chute future de la valeur de la monnaie nationale : la demande augmentait alors que l'offre restait égale d'où hausse de valeur, imposer le résultat d'un tel état de choses conduirait à supprimer les profits les plus normaux.

Mêmes caractéristiques — Impôt permanent — La plus-value nette résultant en principe de la comparaison

du prix d'achat, augmenté des frais payés par l'acquéreur avec le prix de revente, déduction faite des dépenses d'amélioration, reconstruction, etc... ; à défaut de revente pendant une période de 25 ans, l'impôt deviendrait exigible à l'expiration de cette période sur déclaration du propriétaire. Taux de l'impôt progressif de 5 à 60 % selon l'importance de la plus-value.

Il est inutile d'insister sur ce projet, sans intérêt, et qui aurait entraîné des conséquences d'autant plus graves que la période d'application aurait été plus troublée ; la crise immobilière aurait été très violente et la taxe qui devait donner 300 millions n'aurait pas compensé les pertes que le Trésor aurait subi du fait de la diminution des droits de mutation : aussi ne peut-on que féliciter M. François Marsal, successeur de M. Klotz, d'avoir écarté cette mesure.

Loin de diminuer les difficultés financières, la dépréciation de notre monnaie conduisit la France aux périodes critiques de 1925 : les immeubles et les propriétés foncières représentant une matière stable, leur valeur s'éleva en raison inverse de la baisse du change ; ce phénomène parut insolite et choquant à M. Clémentel, alors Ministre des Finances, qui proposa une imposition des plus-values ainsi causées, « afin, disait-il, de faire contribuer largement aux charges publiques ceux qui n'ont pas été atteints par la crise monétaire mais en ont bénéficié. »

Cet impôt présentait les mêmes caractéristiques que les précédents, la seule différence était que M. Clémentel le rendait rétroactif au 1^{er} Janvier 1920, mesure pro-

pre à rendre cette imposition encore plus détestable, car elle constituait alors, pour employer les termes mêmes de M. Viollette, Rapporteur de la Commission, concluant au rejet du projet, « un prélèvement sur une richesse constituée et consolidée. »

M. Clémentel commettait une erreur grossière entre la valeur nominale et la valeur réelle des immeubles, erreur dont M. Allix a signalé la gravité dans un numéro de la Revue Politique et Parlementaire du 10 Novembre 1926 : « Un impôt sur les plus-values, disait le savant professeur, comporte, à notre avis, des objections de principe que nous n'avons pas le loisir de développer pour l'instant. En tous cas, si jamais moment fut mal choisi pour l'introduire, c'est bien maintenant que l'instabilité de notre unité monétaire rend précaire toute comparaison des valeurs dans le temps. En Janvier 1920, la Livre est aux environs de 40 frs, ensuite en 1920 et 1921 elle oscille aux environs de 55 frs, elle est à 65,55 à la fin de 1922, en Décembre 1923 elle est à 82,92, elle dépasse aujourd'hui 87, c'est-à-dire que le franc a perdu vis-à-vis d'elle plus de la moitié de la valeur qu'il avait en 1920, les prix de gros qui étaient à la cote 320 en Janvier 1922 ont atteint 510 en Mars 1924 et sont à 487 au mois d'Août. C'est une véritable monstruosité de prétendre que celui qui a revendu 150 en 1924 un immeuble acheté 100 en 1920 s'est enrichi d'une plus-value de 50 %. C'est pourtant ce que fait l'exposé des motifs quand il parle de ceux qui ont bénéficié de la crise monétaire. Sans doute les porteurs de valeurs à revenu fixe ont subi tout le poids de cette crise, mais le propriétaire foncier qui a revendu 150 un bien acquis au prix de 100 à

une époque où le franc avait deux fois plus de valeur s'est, lui aussi, bien loin de s'enrichir, appauvri en réalité quoique dans une moindre mesure. Appelons si l'on veut la prétendue taxe de plus-value une taxe de moindre appauvrissement, ce n'en sera pas moins une singulière décision que de placer l'appauvrissement petit ou grand au nombre des matières imposables. »

Aucun commentaire ne paraît nécessaire à ces paroles si convaincantes, d'autant plus frappantes aujourd'hui où la Livre est aux environs de 125.

Il semble donc possible de condamner définitivement toute imposition de cette sorte qui, indésirable, sinon impossible en temps normal, inconcevable en période d'instabilité monétaire, deviendrait déplorable au moment où l'on essaie de procéder à la réorganisation financière du pays.

SECTION II. — PLUS-VALUES DES FONDS DE COMMERCE (1)

Les développements très détaillés qui ont été donnés en ce qui concerne les plus-values immobilières permettent de traiter très rapidement cette question annexe de la précédente. Le sens de l'expression fonds de commerce évolue, en effet, de façon extrêmement rapide et le grand dictionnaire Larousse, pourtant relativement récent, donne de ces mots une définition qui semble déjà avoir vieilli « établissement commercial avec tous ses accessoires, meubles, local, clientèle, marchandise. »

(1) Les Plus-Values Commerciales seront traitées plus longuement au chapitre suivant.

Aujourd'hui beaucoup considèrent par cette locution « l'établissement même sans les marchandises ». C'est de cette manière de voir trop simpliste que résulte probablement l'idée qu'ont eu certains de nos hommes politiques de taxer les plus-values des fonds de commerce : pour eux ces plus-values étaient de véritables plus-values immobilières dont ils demandaient l'imposition en se basant sur les mêmes principes de justice que ceux précédemment exposés, en invoquant les mêmes causes, et en proposant les mêmes mesures de taxation dans les mêmes projets ; la confusion est évidente dans les projets Klotz et Clémentel où les plus-values immobilières et celles des fonds de commerce sont traitées sans distinction.

L'élément immobilier est évidemment prépondérant, il est certain qu'une maison de commerce verra sa valeur augmenter ou diminuer suivant des causes sensiblement identiques à celles déjà signalées, mais les promoteurs de ces projets ont oublié la véritable nature des fonds de commerce qui est d'être formée d'éléments disparates pourtant indissolubles.

La définition du Larousse est excellente, car si elle met parfaitement en valeur le caractère primordial de l'établissement elle montre le caractère accessoire et indispensable des autres éléments dont il est impossible de faire abstraction sous peine de supprimer tout sens à la locution fonds de commerce.

Si ces éléments secondaires ne sont pas insensibles aux circonstances extérieures, il est cependant certain que la cause qui influe le plus sur leur valeur est l'activité personnelle du commerçant : une maison bien placée mais mal conduite, étrangère au progrès et aux

innovations, dont les marchandises sont de qualité inférieure, mal présentées, rebutera la clientèle, alors qu'une maison bien gérée, dans des conditions de situation moins bonnes, pourra au contraire prospérer.

Les objections présentées à l'encontre de l'imposition des plus-values immobilières seront donc renforcées ici par l'importance prépondérante que les qualités individuelles du commerçant auront dans toute augmentation de valeur, importance qu'il serait tout à fait impossible de mesurer exactement et dont on se saurait donner une simple approximation sous peine de décourager les initiatives indispensables à la vie économique du pays et sous peine de frapper les résultats du travail d'une injuste pénalité.

SECTION III. — PLUS-VALUES DES VALEURS MOBILIERES

M. Petsche constate que la guerre a provoqué une plus-value des valeurs mobilières, il semble bien du reste qu'il ne fasse aucune distinction entre la plus-value proprement dite et l'augmentation de valeur et après avoir longuement étudié la question à ce seul point de vue objectif il paraît oublier par la suite de tirer une conséquence des longs développements statistiques auxquels il s'est livré. Pour être complet, il faut se demander si l'on peut parler de plus-values de valeurs mobilières et s'il existe des raisons poussant à leur imposition.

Existe-t-il une plus-value des valeurs mobilières ? Il ne semble pas que cela soit. En effet, les valeurs mobi-

lières ainsi que le démontre l'étude de l'économie politique ne sont pas des richesses mais la représentation des richesses et leur valeurs traduisent les circonstances bonnes ou mauvaises auxquelles ces richesses sont exposées. On ne peut donc parler que des différences de cours et ces différences subissent des variations si rapides, sont souvent si éphémères que jusqu'à ce que les titres aient été réalisés on ne peut savoir quelles seront les véritables augmentations de valeur dont bénéficieront les porteurs.

Ce sera donc non pas la valeur mobilière que l'on taxera mais le résultat obtenu par le porteur que l'on considérera comme tout à fait étranger aux avantages dont ils ont profité puisqu'ils n'ont fait que détenir le titre sans aucun travail. Mais une objection primordiale se dévoile immédiatement : Il faut distinguer deux catégories de porteurs :

1°) Les rentiers qui ont acquis les titres au moyen d'une épargne souvent péniblement acquise, épargne représentant le résultat de leur travail. Ces rentiers gardent leurs titres en portefeuille, vivent de leurs revenus, sans s'occuper souvent des différences de cours, et si, lorsqu'ils se décident à vendre, ils réalisent des plus-values, le résultat ne sera pas choquant car ils auront apporté au pays une aide économique qui comportait plus de risques mais aussi plus d'utilité que la constitution d'un « bas de laine. »

2°) Les spéculateurs qui essayent de profiter des différences de cours amplifiant ou limitant par leur jeu, les oscillations de valeurs et titres. Ces spéculateurs jouent un rôle régulateur qui, s'il leur procure parfois

de beaux bénéfices, les oblige aussi à supporter des pertes très importantes. En admettant qu'ils ne soient pas intéressants, si l'on envisage le seul point de vue productivité fiscale les nombreuses transactions auxquelles ils se livrent, supportent des droits de mutation élevés et ce, quel qu'en soient les résultats : un impôt sur les plus-values par eux réalisées aurait pour résultat de diminuer ces transactions, par conséquent de priver le Trésor de ressources importantes (1).

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le principe même des impositions des plus-values apparaît donc comme contestable : il serait, en effet, parfaitement injuste que l'Etat prétendit participer aux

(1) A notre point de vue cependant et étant donné la notion de plus-value telle que nous l'avons définie un impôt de plus-value parfaitement justifié a été prélevé pendant la guerre qui eut pu être étudié dans une section V.

C'est l'impôt extraordinaire sur les bénéfices de guerre considéré par quelques-uns (M. le Professeur Lescure, par exemple) comme un véritable impôt sur le revenu, par d'autres comme une taxe d'enrichissement, il semble qu'il puisse être considéré, en partie du moins, comme un véritable impôt de Plus-Value. En effet, si l'on se reporte à la loi du 1^{er} Juillet 1916 qui l'a institué on se trouve en présence d'une distinction entre les bénéfices de guerre supplémentaires et les bénéfices de guerre exceptionnels. « Sous la qualification de bénéfices supplémentaires sont compris les bénéfices réalisés par les personnes ou Sociétés passibles à la contribution des patentes en sus du bénéfice normal que comportait les entreprises qu'elles exploitaient avant la guerre ou qu'elles ont créées postérieurement et qu'elles ont exploitées depuis lors dans les conditions ordinaires du commerce ou de l'industrie.

Sont considérés d'autre part comme bénéfices exceptionnels les profits réalisés en dehors des circonstances ci-dessus indiquées par des personnes ayant passé des marchés soit directement, soit comme sous-traitants pour des fournitures destinées à une admi-

chances favorables, tout en laissant aux individus l'entière responsabilité de leurs échecs. Un tel impôt, ne manquerait pas de porter les plus graves préjudices à la collectivité en décourageant les initiatives hardies qui constituent le meilleur facteur des progrès de la richesse générale et entraverait la spéculation dont les constantes interventions régularisent l'activité économique. Il suppose en tous cas une parfaite stabilité monétaire car en période de dépréciation, il se transforme en un véritable prélèvement sur le capital, mais en outre, ce qui rendrait encore plus odieuse son application c'est qu'en l'adoptant, on instituerait sous la dénomination d'impôt, une expropriation gratuite au profit de la collectivité contrairement à tous les principes de notre Droit.

nistration publique par des personnes ayant accompli en vue du même objet des actes de commerce accidentels ou étrangers à leur profession habituelle, enfin par des personnes ayant servi d'intermédiaires ou ayant prêté leur concours pécuniaire moyennant rémunération pour la conclusion d'un marché de fournitures. »

Alors que la taxe frappant les bénéfices supplémentaires est bien une taxe de plus-value puisqu'elle frappe des entreprises déjà existantes auxquelles la guerre a procuré des « gains de circonstances. » Il ne peut être dit de même pour la taxe sur les bénéfices exceptionnels véritable taxe d'enrichissement puisqu'elle frappe des contribuables qui ne possédaient pas précédemment dans leur patrimoine les éléments qui ont fructifiés.

Si nous n'avons pas cru devoir examiner cet impôt c'est qu'il n'offre plus un intérêt actuel. Né des circonstances il a disparu avec les circonstances.

CHAPITRE III

Les Plus-Values imposées

Dans les précédents chapitres nous avons montré les impossibilités théoriques et pratiques qui s'opposent à l'imposition des plus-values et exposé le danger social qui résulterait d'une telle mesure fiscale, susceptible d'entraîner à sa suite une série de réformes d'inspiration collectiviste, contraire aux saines conceptions de la vie économique.

Condamner les plus-values de la manière la plus générale comme injustes c'est faire le procès de l'appropriation individuelle en elle-même car pourquoi permettre à un individu d'acquérir un capital qu'un autre ne possède pas si on lui interdit de profiter personnellement des circonstances heureuses qui viennent accroître un capital primitif et dont un autre ne bénéficie pas.

La condamnation définitive, absolue, de ce genre d'impositions n'est peut-être pas cependant pratiquement possible. Il existe là une matière imposable qu'il ne faut peut-être pas laisser échapper complètement à l'emprise du fisc, mais il est inutile, pour justifier cette emprise, d'aller chercher des principes nouveaux si la simple application de ceux qui sont acceptés par tout le monde peut fournir une base suffisante à la perception.

Du moment que les revenus, fruits du capital ou du travail sont imposés, on ne voit pas pourquoi les plus-values, produits du capital, spontanés, discontinus et imprévisibles échapperait à l'impôt. L'assimilation des produits et des

revenus n'est sans doute pas possible en droit civil, mais l'on ne voit pas ce qui s'oppose à ce qu'elle soit faite du point de vue fiscal. Mais par contre et pour les raisons que nous avons dit, pour éviter de donner à cette imposition le caractère d'une confiscation, il faudra frapper les plus-values avant qu'elles ne se confondent avec le capital, dès qu'elles se révéleront d'une façon caractérisée. Certaines dispositions de loi semblent s'être placées à ce point de vue et avoir frappé les plus-values en leur qualité de « produits ». Ce sont par exemple les lois sur les valeurs mobilières (lois du 29 Juin 1872 et 29 Mars 1914), la loi sur les lots et primes de remboursement (loi du 21 Juin 1875), la loi sur les remboursements et amortissements de capital (loi du 13 Juillet 1925).

En marge de ces dispositions législatives, il faut bien noter les pratiques administratives qui ont cherché et parfois réussi à les étendre inconsidérément en s'imposant à la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation. Elles ont particulièrement cherché à atteindre les plus-values commerciales, révélées soit par la distribution de réserves sous formes d'actions gratuites et d'augmentations de capital, soit au moment de la vente des fonds de commerce, soit encore par des évaluations de stocks, aboutissant à de véritables dissimulations de bénéfices.

La jurisprudence a trop souvent approuvé ces prétentions et sa complaisance vis-à-vis de l'administration, enlève toute sécurité au contribuable en même temps qu'elle rend caduc le vieux principe tutélaire qu'il ne saurait y avoir de charges fiscales nouvelles sans textes de loi (1) (2).

(1) C'est ainsi que M. le Professeur Lescure demandant l'extension la plus large de cette jurisprudence a pu écrire dans la *Re-*

SECTION I. — LES LOIS

**La loi du 29 Juin 1872 et l'imposition
des Plus-Values**

Le principe de l'imposition des plus-values a reçu, nous venons de le dire, plusieurs consécutions législatives ; elle n'ont pas toujours été conscientes, sans doute, mais l'on ne peut nier qu'elles sont les applications de notre principe.

C'est d'abord la loi du 29 Juin 1872 qui est intervenue en ce sens en disposant dans son article 1^{er} (1) que l'impôt qu'elle établit sera dû sur « *les intérêts, dividendes,*

vue politique et parlementaire (année 1923, t. 116) deux articles intitulés *Des recettes nouvelles sans impôts nouveaux*. Mais c'est précisément là tout le danger.

(2) On sera peut-être surpris dans cet ouvrage de ne pas trouver de chapitre réservé aux lois organisant la Récupération des Plus-Values occasionnées par les Travaux Publics (loi de 1807 sur les dessèchements de marais, les travaux d'embellissement et de salubrité dans une ville, travaux de routes, etc... etc... loi du 3 Mai 1841 — loi du 29 Décembre 1892 — loi du 6 Novembre 1918 sur l'Expropriation Publique).

A notre avis cette question a été traitée à tort dans les thèses précédemment écrites sur la question (Béchet de Balan : de l'Imposition des Plus-Values 1920 — Lefebvre : l'Impôt sur les Plus-Values d'après les récents projets financiers).

Le mot récupération suppose en effet que les dépenses ont été faites dans l'intérêt de quelques-uns, que ces dépenses ont été avancées par quelques autres auxquels il est juste d'accorder une action contre les bénéficiaires ; la récupération est donc à la fois basée sur des notions de gestion d'affaire et d'enrichissement sans cause qui ne paraissent pas susceptibles d'être prises pour bases d'imposition comme exclusives des caractères même de l'impôt.

Cette remarque est symptomatique de l'impossibilité ou l'on est d'imposer les Plus-Values ou plutôt de l'inutilité de les imposer lorsque l'on peut les définir exactement, des notions élémentaires de Droit Civil permettent alors de contenter l'idée de Justice sans bouleverser les principes généraux du Droit : une communauté d'intérêts s'est créée entraînant une communauté de charges.

(1) SIREY, Lois annotées de 1872, page 280.

revenus et tous autres produits des actions de toute nature des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales, ou civiles, quelle que soit l'époque de leur création ».

Nous avons volontairement souligné dans le texte le mot « *produits* » parce que c'est précisément sa présence qui a permis à la jurisprudence de la Cour de Cassation d'échafauder une véritable imposition des plus-values sociales, sous quelques formes qu'elles se manifestent.

La Cour de Cassation considère, en effet, comme des *produits* et à ce titre passibles de l'impôt, toutes les sommes qui passent du patrimoine de la société dans celui des associés et dont le versement n'a pas pour but un remboursement de capital.

Voici quelques-unes des applications de cette jurisprudence très nettement établie :

Un arrêt de la Cour de Cassation du 28 Octobre 1890 (*Sirey*, 1891.I.181) décide que la libération d'actions dont le versement intégral n'avait pas été effectué par les actionnaires est imposable sur la différence entre le versement effectif et la valeur commerciale de l'action libérée.

Un autre arrêt de la Cour de Cassation du 24 Juillet 1893 (*Sirey*, 1894.I.294) décide par ailleurs que l'impôt est dû lorsqu'à la dissolution d'une société les actionnaires reçoivent une somme supérieure au capital par eux effectivement versé.

C'est dans le même sens que se prononce un arrêt du 15 Avril 1902 (*Sirey*, 1903.I.289).

Par une décision très voisine, la Cour de Cassation a décidé, V. Cass. 13 Mars 1895 (*Sirey*, 1895.I.513) que

l'impôt doit être perçu sur la cession d'actif effectuée par une société moyennant une remise de titres ou de sommes dont la plus-value est supérieure au capital versé.

De même encore, l'impôt est dû lorsqu'il y a rachat par une société de tout ou partie de ses parts de fondateurs, la matière imposable étant la différence entre la valeur originaire des parts et leur prix de rachat par la Société. V. Cass. 17 Décembre 1906 (*Sirey*, 1919.I.219).

L'application de ce principe conduit de même à considérer le paiement fait par la Société des impôts dûs par les actionnaires comme des sommes passant du patrimoine de la Société dans celui des associés et dont le versement n'a pas pour objet un remboursement de capital. Il est donc passible de l'impôt. V. en ce sens, Cass. 5 Décembre 1899 (*Sirey*, 1900.I.563).

Enfin, n'oublions pas de signaler en passant (car nous aurons l'occasion d'y revenir longuement) que la jurisprudence a toujours voulu considérer la distribution de réserves (Cass. 24 Juillet 1899, *Sirey*, 1900.I.145), la distribution d'actions de capital aux porteurs d'actions de jouissance amorties (Cass. 8 Mars 1898, *Sirey*, 1898.I.532), la distribution d'actions nouvelles (Cass. 24 Juillet 1911, *Dalloz*, 1912.I.489) comme soumises à l'impôt, à titre, sinon de revenus du moins de « *produits* ».

Cette jurisprudence est sans doute audacieuse, du moins s'appuie-t-elle incontestablement sur un texte qui ne permet pas de l'étendre comme l'expose M. le professeur Lescure dans un savant article aux sociétés en nom collectif et encore moins aux particuliers, comme il le demande également (1). Il soutient que

(1) *Revue politique et parlementaire*. Juillet 1923 (tome 116, p. 64, et S.).

la jurisprudence est illogique en appliquant l'imposition des produits divers, c'est-à-dire en définitive des plus-values, aux seules sociétés par actions. La justice réclame, dit-il, l'extension de l'impôt à toutes les catégories de contribuables ou sa suppression totale (2).

On pourrait objecter à M. le professeur Lescure, ainsi que d'ailleurs l'a fait judicieusement M. le professeur Alex (1) qu'il y a un texte de loi sur lequel la jurisprudence peut s'appuyer ou mieux qu'elle doit appliquer à l'égard des sociétés par actions alors qu'il lui manque dans toutes les autres hypothèses. Elle ferait preuve d'un arbitraire intolérable en décidant que ce texte tout particulier, doit recevoir une application générale.

§ 2. — La loi du 21 Juin 1875 et l'imposition des plus-values

La loi du 29 Juin 1872 disposait que non seulement les revenus, mais encore les produits divers des sociétés par actions devaient être soumis à l'impôt et nous avons vu les applications que la jurisprudence a données à ce principe. Mais la jurisprudence n'a pas été seule à en développer les conséquences, le législateur est intervenu lui aussi pour en étendre l'application. La loi de finances du 21 Juin 1875 (2) a, par son article 5, *assujetti à la taxe de 3 % trois pour cent établie par la loi du 29 Juin 1872 les lots et primes de remboursement payés aux créanciers et*

(2) *Revue politique et parlementaire*. Septembre 1923 (tome 116, p. 450, et S.).

(1) *Revue politique et parlementaire*. Août 1923 (tome 116, p. 207, et S.).

(2) SIREY, lois annotées de 1875, p. 709 et 710.

aux porteurs d'obligations, effets publics, et tous autres titres d'emprunts. Elle dispose d'autre part que, par la perception de la taxe la valeur est déterminée, *pour les lots par le montant même du lot en monnaie française ; pour les primes par la différence entre la somme remboursée et le taux d'émission des emprunts.*

Il est intéressant de noter que lors de la discussion à l'Assemblée nationale, MM. Gouin et André avaient proposé de faire porter l'impôt des primes non sur la différence entre le taux d'émission et la somme remboursée, mais entre la somme remboursée et le cours de la Bourse, mais leur amendement fut repoussé (1) les lots et les primes (définies comme elles l'ont été par la loi) sont incontestablement des plus-values du capital, répondant à la définition que nous en donnions il y a un instant : sommes qui passent du patrimoine de la société débitrice dans celui des créanciers et dont le versement n'a pas pour objet un remboursement du capital.

On pourrait essayer, il est vrai, d'assimiler le lot ou la prime non à une plus-value du capital, mais à un revenu, ou plutôt à une accumulation de revenus différés. Le rapporteur de la loi a bien fait allusion à ce procédé de constitution, mais il n'insiste nullement sur le caractère intrinsèque du lot ou de la prime et ne le précise pas (2). On peut d'ailleurs répondre à l'objection avec plus de pertinence encore. Il a fallu, malgré la loi de 1872, une disposition législative spéciale pour assujettir les lots et primes à la taxe établie par cette loi sur le revenu des

(1) Séance du 21 Juin 1875. *Journal officiel* du 22, p. 4501.

(2) Rapport Bertauld à l'Assemblée nationale. J.O. du 24 Mai 1875, p. 3.678.

obligations. C'est donc que le législateur de 1872 n'avait pas reconnu aux lots et primes le caractère d'un revenu, puisqu'il ne les avait pas énumérés parmi les revenus imposables.

Et le législateur de 1875, par son intervention, a confirmé encore cette manière de voir en taxant lots et primes non comme des revenus normaux, mais comme des produits accessoires, des plus-values de capital, en un mot. L'argumentation peut encore être confirmée mais vis-à-vis des lots seulement par le fait que l'assimilation première quant aux taux d'imposition (trois pour cent dans les deux cas — loi du 26 Décembre 1890), des revenus, d'une part et des lots d'autre part n'a pas été maintenue par le législateur. Dès la loi du 25 Février 1901 (1), alors que le taux est maintenu à 4 % pour les revenus il est doublé et porté à 8 % pour les lots ; cette rigueur d'ailleurs ira s'accroissant jusqu'à nous. C'est parce que le lot se présente comme un accroissement de fortune une augmentation de capital, une plus-value que le législateur a jugé à propos de le frapper plus sévèrement.

D'autre part, ce caractère de plus-value de capital a été reconnu de la façon la plus formelle aux lots et aux primes de remboursement par l'autorité judiciaire. La question s'est posée en droit civil à l'occasion de la détermination des droits réciproques de l'usufruitier et du propriétaire. Si lots et primes sont des revenus, ils appartiennent à l'usufruitier ; si ce sont des capitaux, l'usufruitier n'en aura que la jouissance. La Cour d'Appel de Grenoble, par un arrêt du 20 Mars 1876 (sous Cass. 14 Mars

(1) SIREY. Lois annotées de 1901, p. 140.

(2) SIREY. 1878. I. 5.

1877) (2) a reconnu ce caractère de capital à la prime de remboursement. La Cour n'a pas voulu retenir l'argument selon lequel la prime serait une accumulation de revenus ; elle ajoute que, quelles que soient les combinaisons à l'aide desquelles les compagnies qui émettent des obligations avec primes de remboursement ou lots, assurent les charges des emprunts qu'elles contractent, le droit éventuel à la prime ou au lot fait partie intégrale de l'obligation, est un accessoire nécessaire du capital. En confirmant cet arrêt la Cour de Cassation a expressément déclaré que la prime était un surcroît de capital.

La question s'est posée à nouveau dans une espèce où il s'agissait de savoir si des primes de remboursement devaient tomber dans une communauté d'acquêts à titre de revenus. Par un arrêt du 13 Avril 1878 (1), la Cour d'Appel de Paris a décidé qu'elles constituaient des biens propres et donc un capital.

Ces décisions qui tranchent la question à l'égard des primes, la tranchent à fortiori à l'égard des lots qui ont encore davantage le caractère de capital.

La pratique notariale est dans le même sens que la pratique judiciaire. Lorsque dans un partage, par exemple, comportant distinction de capitaux et de revenus, se trouve compris un titre qui vient de sortir avec un lot, le montant de ce lot est toujours porté à la colonne des capitaux et non à la colonne des fruits.

La pratique bancaire, elle aussi, confirme notre thèse. Si une obligation, immatriculée au nom d'une personne pour la nue propriété et au nom d'une autre pour l'usufruit, sort remboursable au pair avec prime ou avec lot, la plus-

(1) SIREY. 1878. 2. 134.

value, la prime ou le lot, font l'objet d'un remploi en une nouvelle obligation qui sera immatriculée, comme l'obligation primitive au nom de l'un pour la nue propriété et et de l'autre pour l'usufruit.

C'est donc bien, on le voit, une imposition de plus-value, qu'a établie la loi de 1875 sur les primes de remboursement et sur les lots.

§ 3. — La loi du 15 Juillet 1914 et l'imposition des plus-values

Aux termes de l'art. 1^{er} de la loi du 29 Juin 1872, l'impôt est établi « ...1°) sur les intérêts, dividendes et tous autres produits des actions de toute nature ... ». Cet article permet d'atteindre, nous l'avons vu, des profits qui ne sont pas des revenus au sens strict du mot et il les atteint en eux-mêmes, sans tenir compte de la personne du contribuable. Au contraire, l'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914 (1) ne contient pas de définition des revenus soumis à l'impôt général. Il établit l'impôt « d'après le montant total du revenu net, annuel dont dispose le contribuable ». Par conséquent, il est essentiellement personnel. Tandis que l'impôt cédulaire atteint tous les produits de l'action ou de l'obligation, dividendes, intérêts, primes de remboursement, lots, l'impôt général n'atteint que le revenu net annuel du contribuable.

La loi de 1914 n'a donc certainement pas voulu frapper les produits qui sont en réalité des plus-values de capital et auxquels les lois de 1872 et de 1875 s'appliquaient.

(1) SIREY. Lois annotées de 1916, p. 38.

La loi dispose expressément que le revenu net du contribuable est *déterminé en égard aux propriétés et aux capitaux de ce contribuable aux professions qu'il exerce, aux salaires, pensions et rentes viagères, dont il jouit ainsi qu'aux bénéfices de toutes les opérations lucratives auxquelles il se livre.*

Devant la formule très générale de la loi, on ne saurait faire échapper à l'impôt que ce qui a le caractère dûment établi de capital, que ce qui à l'égard d'un contribuable déterminé, ne peut être indiscutablement considéré comme un revenu.

Pour ce qui est des remboursements d'obligations à primes ou à lots, il semble bien que, le porteur remboursé (1) a eu en vue non un accroissement de revenus mais s'est bien plutôt livré à une spéculation sur une hausse de capital. Si cette spéculation paraît immorale au législateur, si cette plus-value lui semble exagérée, qu'il la taxe plus durement encore qu'il ne l'a fait jusqu'ici mais qu'on ne donne pas à un remboursement en capital le caractère d'un revenu, caractère qu'il n'a pas eu au regard du porteur. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat, le 28 Janvier 1921 (2) lorsqu'il a décidé que « de par leur nature et la commune intention des parties, les lots que reçoivent les porteurs d'obligations à lots font partie intégrante des obligations remboursées et constituent, *comme celle-ci, un capital mobilier qui ne saurait entrer en compte, en l'absence d'une disposition expresse de la loi pour la détermination du revenu imposable.* Il

(1) Et le caractère personnel de l'impôt général sur le revenu oblige à cet examen strictement subjectif.

(2) SIREY. 1924. 3. 58. V. spécialement les conclusions du commissaire du Gouvernement M. Labouchère.

décide, d'autre part, que les dispositions de la loi du 21 Juin 1875 qui assujettissent à la taxe sur le revenu des capitaux mobiliers les lots payés aux porteurs d'obligations, n'ont pu avoir pour effet de modifier le caractère constitutif des lots et de les assimiler à des revenus au sens de la loi du 15 Juillet 1914.

« L'impôt général sur le revenu, étant établi sur la
« personne du contribuable et devant être calculé en
« égard aux sommes qu'il reçoit à titre de revenus, les
« procédés financiers employés par le Crédit foncier,
« pour réunir les fonds destinés au paiement du lot at-
« tribué au sieur X..., quelles qu'aient été les combinai-
« sons adoptées par cet établissement, ne peuvent au re-
« gard du bénéficiaire de ce lot faire envisager ledit lot
« comme le produit d'une accumulation d'intérêts résér-
« vés, ni lui donner par suite, pour l'assujettissement à
« l'impôt général sur le revenu, le caractère d'un reve-
« nu provenant de l'une des sources de revenus prévues
« par la loi ».

Mais il me semble que cette solution ne doit pas être étendue au-delà des termes de l'arrêt et qu'on ne saurait prétendre par exemple qu'un revenu échappe à l'impôt du fait qu'il n'a pas été immédiatement réparti. Si l'on admettait cette règle générale, l'application de l'impôt sur le revenu global deviendrait une utopie car il suffirait à n'importe quelle société de mettre soigneusement en réserve la majeure partie de ses bénéfices et de ne les distribuer qu'au bout d'un certain laps de temps, bloqués sous une forme ou sous une autre, en leur donnant l'apparence d'une répartition de capital.

C'est une pratique des plus suivies. Elle se présente le

plus fréquemment sous la forme de distribution d'actions gratuites, ou de « bonus ». Sans doute la cédula des bénéfices industriels et commerciaux atteint la mise en réserve de bénéfices ; d'autre part, nous l'avons vu (V. Cass. 24 Juillet 1899, *Sirey* 1900.I.145), l'impôt cédulaire de la loi du 29 Juin 1872, atteint la mise en distribution entre les actionnaires de ces réserves, considérées comme un « produit » de leurs actions. Mais il ne faudrait pas néanmoins que de véritables revenus échappent à l'impôt global sur le revenu parce qu'au lieu d'être touchés en une fois, ils ont été concentrés, agglomérés. Lorsque la distribution de réserves se fait en numéraire, la solution d'ailleurs est des plus simples. Mais la question est plus compliquée lorsque cette distribution coïncide avec une augmentation de capital.

Deux arrêts du Conseil d'Etat du 15 Février 1923 (1) ont résolu la question dans les deux cas particuliers les plus fréquents.

Dans la première espèce, les actionnaires ont reçu leur part des réserves distribuées en argent et l'ont affectée, volontairement, à la souscription d'actions nouvelles. Le Conseil d'Etat décide que le montant des réserves distribuées rentre dans l'évaluation du revenu soumis à l'impôt général.

Dans la deuxième espèce, au contraire, l'incorporation des réserves au capital avait été effectuée directement, par l'attribution obligatoire aux anciens actionnaires d'actions nouvelles, incessibles. Le Conseil d'Etat décide que la valeur nominale des actions nouvelles ne doit pas

(1) *SIREY*. 1925. 3. 15.

entrer en ligne de compte pour la détermination des revenus soumis à l'impôt global.

Telles sont les solutions positives (1). Pour pouvoir les apprécier, il faut d'abord préciser le caractère de revenu ou de capital des réserves distribuées.

Si l'on se place à un point de vue strictement économique, on ne voit pas dans la valorisation des réserves qu'un simple jeu d'écritures qui n'accroît pas l'actif social. En effet, l'action est un titre qui donne le droit à son propriétaire de prendre une certaine part des bénéfices, et éventuellement au moment de la dissolution, le droit à une partie de l'actif social.

Ces deux parts sont naturellement en raison inverse du nombre de titres émis par la société. Le fait qu'un nouveau titre, représentant sa part de réserves, est remis à l'actionnaire ne change en rien ses droits sur la société. Sa créance éventuelle est représentée par deux ou plusieurs titres au lieu d'un seul, mais il n'a rien touché (1).

La preuve en est que si l'on consulte la cote de la Bourse peu de temps avant l'opération d'incorporation des réserves au capital, et quelques jours après, on verra que dans la plupart des cas les actions anciennes ont d'autant plus baissé de valeur qu'il a été émis plus d'actions nouvelles. On a conclu de là que les réserves

(1) Elles ont été confirmées par la jurisprudence postérieure, V. G. (Etat 11 Avr. 1924 — 5 nov. 1926).

(1) V. sur ce point : Henri Decugis, *Traité pratique des sociétés par actions*, 5^e éd., p. 539, n^o 371.

distribuées sous forme d'actions nouvelles ne devraient pas être soumises à l'impôt sur le revenu (2).

C'est à cette solution que s'est arrêtée la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis. Elle a décidé, dans un arrêt du 8 Mars 1920 (2) que les « stock dividends » ne constituent pas un revenu et ne sont pas taxables comme tels. De même la Chambre des Lords a reconnu que les actions distribuées aux actionnaires comme résultat de la capitalisation des bénéfices non répartis échappait à l'« income tax » (3). Le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de cette considération. Il a pensé que la distribution d'actions gratuites aboutit à l'attribution aux actionnaires d'une partie des bénéfices de la société et que l'opération se décompose en une appropriation des réserves suivie d'un nouvel apport à la société. Pour la jurisprudence française le fait de cette appropriation suffit à justifier l'assujettissement à l'impôt.

De ce que cette solution repose sur une analyse de la valorisation des réserves qui ne correspond pas à la réalité économique, il résulte qu'elle entraîne presque obligatoirement une injustice dans la perception de l'impôt. En effet, la valeur d'échange des titres étant conditionnée par le montant des réserves, l'acquéreur d'un titre peu de temps avant la valorisation des réserves

(2) V. la note sous Cass. civ., 6 Mars et 4 Avril 1922, Recueil Sirey 1925. 1.

(2) V. l'arrêt du 8 Mars 1920. Myrtle H. Macamber, Revue des Impôts sur le commerce et l'industrie, 1921, n. 775.

(3) V. Chambre des Lords, 3 Juin 1921, Inland Revue c. Greenwood, partiellement rapporté dans l'article de M. Decugis, Revue des Sociétés 1921, p. 472.

ves, et qui a ainsi placé un capital, le verra taxé comme un revenu le jour de la distribution. Inversement, l'actionnaire qui a vendu son titre en bourse quelques jours avant la répartition ne sera pas imposable. Le Conseil d'Etat ne s'est pas arrêté à cette objection. Il faut remarquer que si on la retenait, on arriverait à exonérer de l'impôt, non seulement les réserves même distribuées en espèces, mais le dividende lui-même, puisque la valeur du dividende est incluse dans la valeur du titre comme celle des réserves. Comme le faisait remarquer à ce propos M. le commissaire du Gouvernement Andrieux, dans ses conclusions (C.E. 15 Fév. 1923) : « Toute personne peut choisir entre la réalisation de ses biens ou leur exploitation. Le propriétaire qui vend une forêt à l'époque où elle peut donner lieu à une coupe importante, au lieu de réaliser le revenu correspondant à cette coupe, se trouve dans la même situation.

D'ailleurs, la théorie du Conseil d'Etat, reposerait-elle sur une erreur économique, il ne sera pas libre, si elle est juridiquement fondée, de ne pas l'appliquer. A l'encontre des tribunaux américains, les tribunaux français sont plus liés par les textes des lois et les principes juridiques ; principes qui, en matière d'imposition, s'écartent nettement de ceux du droit privé et tendent à la constitution d'un droit fiscal autonome.

Les tribunaux judiciaires ont eu maintes fois à propos de relations de droit privé — rapport entre usufruitiers et nu-propriétaires ou dissolution de la communauté conjugale — à se prononcer sur la nature juridique des réserves. Ils se sont nettement prononcés

pour le caractère de capital. Cependant il est à noter qu'un arrêt de la Cour de Cassation du 25 Oct. 1909 (1) a décidé que les bénéfices annuels réalisés par le mari dans une société en nom collectif, dont la part lui appartenait en propre, conservaient leur caractère de revenus et devaient appartenir à la communauté bien qu'ils eussent été mis en réserves et employés à l'augmentation du fonds social. La Cour de Cassation a ainsi rangé les revenus provenant d'une société en tenant compte, non de l'emploi qui en est fait mais de leur origine. D'autre part, nous l'avons dit, lorsque la Cour de Cassation a eu à appliquer la loi du 29 Juin 1872, instituant un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, la jurisprudence civile a adopté une conception très extensive du revenu, et elle a considéré les réserves des sociétés par actions comme des revenus accumulés.

Toutefois, le fait que la jurisprudence de la Cour de Cassation assujettit les réserves distribuées à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières n'implique pas que le Conseil d'Etat doivent donner la même solution pour leur assujettissement à l'impôt général sur le revenu établi par la loi du 15 Juillet 1914. D'abord parce que le Conseil d'Etat ne s'est jamais considéré comme lié par les solutions des tribunaux de l'ordre judiciaire, mais surtout parce que la notion de revenu, au sens de la loi de 1872, ne coïncide pas exactement avec la notion de revenu au sens de la loi de 1914 ; l'impôt cédulaire de la loi de 1872 frappe tous les produits du capital ; la

(1) DALLOZ, 1910. I, 257.

loi de 1914 qui établit un impôt essentiellement personnel porte que les contribuables ne sont imposés qu'à raison des revenus dont ils disposent.

Le Conseil d'Etat va donc être obligé de rechercher un critérium permettant de distinguer un revenu d'un capital, en dehors d'un texte de loi, et ce n'est qu'une fois cette distinction faite qu'il dira si le revenu, que constituent les réserves des sociétés, est atteint ou non par l'impôt général de la loi de 1914.

Sans doute, nous l'avons vu, le Conseil d'Etat se refuse à voir dans les lots et primes de remboursement, des revenus, bien que ces lots proviennent de bénéfices sociaux accumulés et mis en réserve ; au contraire, le Conseil d'Etat, pour assujettir les réserves des sociétés anonymes à l'impôt général, se base sur ce qu'elles sont prélevées sur les « bénéfices sociaux accumulés et mis en réserves. » Ces deux solutions semblent contradictoires. Elles peuvent cependant s'expliquer. Le lot a un caractère aléatoire qui manque aux réserves distribuées. Si l'on envisage la constitution du lot, il est évidemment constitué par des intérêts accumulés ; mais vis-à-vis du bénéficiaire (et il ne faut pas oublier que l'impôt sur les revenus est un impôt personnel), le lot ne représente nullement le total des retenues d'intérêts que l'obligataire a subies. Celui-ci n'a pas à s'occuper du procédé employé par la société pour constituer le fonds qui servira à payer les lots. Ce qu'il achète avec son bon, c'est le droit de participer aux tirages et ce droit est un accessoire du capital. Pour les réserves, il en est autrement. Si une part des bénéfices annuels n'était pas employée à constituer un fonds de réserve, cette même

part serait distribuée à chaque actionnaire sous forme de dividendes et serait par conséquent soumise à l'impôt.

Sans doute on a soutenu que capital originaire et réserves ne font qu'un, leur distinction n'existant qu'en comptabilité (1). Au point de vue économique il semble bien que cette observation soit fondée. Mais nous avons vu que le Conseil d'Etat en cette matière, est lié par le texte de la loi, et avec l'interprétation qu'il donne de l'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914, l'imposition des réserves distribuées en espèces est logique. L'auteur lui-même reconnaît que pour qu'une répartition des réserves ne constitue pas un revenu, il faut que cette répartition corresponde à une réduction définitive des capitaux investis. La répartition d'une partie des réserves est donc, lorsqu'elle est effectuée en espèces, une répartition bénéficiaire et doit être soumise à l'impôt général.

Mais lorsque la distribution des réserves a lieu sous forme d'actions gratuites ? Nous avons vu que le Conseil d'Etat fait une distinction entre le cas où l'actionnaire est libre d'affecter sa part à la souscription des actions nouvelles, et le cas où l'incorporation des réserves est obligatoire et se fait directement. Dans le premier cas, assujettissement à l'impôt ; dans la deuxième exonération.

Pour faire cette distinction le Conseil d'Etat s'est basé sur l'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914 qui assujettit à l'impôt général sur le revenu « le montant

(1) NEUBERGER, Revue des impôts, n° Janvier 1924.

total du revenu net annuel dont dispose le contribuable. » Il estime que dans le premier cas l'opération se décompose en une attribution de réserves en espèces, et en l'achat d'une nouvelle action. Dans le deuxième cas, au contraire, les actions nouvelles étant attribuées obligatoirement, le contribuable n'a pas la disposition du revenu.

Cette distinction soulève plusieurs objections. D'abord elle aboutit à donner des solutions contraires à des espèces qui en fait diffèrent très peu. En effet, lorsque les actionnaires ont le droit de choisir entre toucher en espèces les réserves réparties, ou souscrire des actions nouvelles et qu'en fait la valeur des nouveaux titres est nettement supérieure à la somme distribuée, ils optent pour la remise d'actions nécessairement. D'autre part il faut remarquer que dans les deux cas il y a eu consentement de l'actionnaire, à l'acquisition des actions nouvelles ; dans le premier cas lors de la souscription, dans le deuxième cas lors du vote de l'assemblée générale qui a dû obligatoirement intervenir pour décider l'opération. Dans son article (1), M. Neuberger estime que l'on ne peut « identifier du point de vue fiscal le membre de l'assemblée générale des actionnaires et l'actionnaire en dehors de l'assemblée, sans détruire le principe de la personnalité de la société. »

Nous estimons, au contraire, que quel que soit le procédé employé pour incorporer les réserves au capital, cette incorporation se décompose toujours en deux temps : 1^o) distribution des réserves aux actionnaires :

(1) NEUBERGER, Revue des impôts, n^o Janvier 1924.

2°) affectation de ces réserves, par ceux-ci, à l'achat de nouvelles actions.

De sorte qu'en dernière analyse l'interprétation littérale que donne le Conseil d'Etat de l'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914 aboutit à faire dépendre l'imposition des réserves distribuées de la volonté contractuelle des actionnaires ou des dispositions statutaires des sociétés. Dès lors, on ne comprend pas que le Conseil d'Etat ait mis tant de soin à écarter les dispositions statutaires pour déterminer la nature juridique du revenu des réserves distribuées s'il tient compte de ces mêmes dispositions pour l'assujettissement des réserves à l'impôt. Mais l'argument le plus grave que l'on puisse produire contre cette jurisprudence, c'est qu'elle méconnaît l'article 1^{er} du 17 Janvier 1917, qui décide que « le revenu net est constitué par l'excédent du produit brut effectivement réalisé, y compris la valeur des profits et des avantages dont le contribuable a joui en nature. » Si la distribution des réserves en espèces est une distribution de bénéfices soumise à l'impôt général, si comme le Conseil d'Etat l'a décidé, à juste titre selon nous, la distribution de ces réserves sous formes d'actions librement souscrites est également soumise à l'impôt, on ne voit pas pourquoi la distribution, sous formes d'actions obligatoirement attribuées, échapperait seule à l'imposition de la loi de 1914.

Un autre problème très complexe qu'a soulevé l'application de la loi de 1914 est celui de savoir si elle doit être étendue aux parts d'intérêt des sociétés en nom collectif et pour ce qui nous occupe aux réserves faites par ces sociétés.

Alors que tous les « produits » des actions étaient soumis à l'impôt cédulaire de la loi de 1872, la loi du 1^{er} Décembre 1875 avait, en son article 1^{er} exempté de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières les parts d'intérêt des sociétés en nom collectif. Quant aux sociétés en commandite simple, l'impôt n'est applicable qu'au montant de la commandite. Cette dernière disposition (qui exempte les produits de la commandite autres que la rémunération du capital engagé par les commanditaires) nous fait saisir l'intention du législateur, formellement exprimée d'ailleurs au cours des travaux préparatoires : « frapper de l'impôt sur le revenu produit par le capital du commanditaire ou bailleur de fonds qui ne fait pas valoir lui-même son capital ; exempter au contraire l'industriel ou le commerçant qui, travaillant seul ou dans une société en nom collectif, engage dans une entreprise sa fortune toute entière, son crédit et même son honneur » (1).

L'assimilation fondamentale entre les sociétés de personnes et les particuliers ainsi posée a été maintenue depuis lors dans notre législation fiscale. Citons pour mémoire l'article 36 de la loi de finances du 28 avril 1893, qui dispose de la loi du 29 Juin 1872 n'est pas applicable aux emprunts contractés par des sociétés en nom collectif pures et simples. Puis c'est dans la loi du 19 Mars 1914 qui étend à des cas nouveaux l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, la consécration de l'exonération en faveur des parts d'intérêt des sociétés de personnes.

(1) Rapport Gouin à l'Assemblée nationale, précité.

Donc, distinction fondamentale des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux, assimilation étroite des sociétés de personnes et des exploitants isolés, voilà qui va dominer toute notre matière.

Ce principe établi, revenons-en à la question que nous posions tout à l'heure. Dans une société en nom collectif, dit l'administration chaque associé peut, aux époques convenues, réclamer, non pas un dividende comme dans les sociétés par actions, mais sa part, au prorata de ses droits sociaux, de l'intégralité des bénéfices réalisés dans l'exercice.

Si les statuts prévoient facultativement la constitution d'un fonds de réserve, cette disposition conventionnelle ne peut avoir pour effet de transformer la réalité des faits, qui est une disposition des bénéfices dans leur ensemble par les associés, et le emploi dans l'entreprise de ces bénéfices. Cette opération de emploi, quelle soit ou non prévue par les statuts ne peut enlever le caractère de revenu au regard des associés, à la totalité de la part leur revenant dans les bénéfices de l'exercice.

Les associés ont donc à leur disposition, au sens de l'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914 un revenu net égal à leur part de la totalité des bénéfices distribués ou réservés.

S'il en était autrement, il existerait une inégalité choquante entre un particulier exploitant seul une entreprise et un associé en nom collectif. En effet, l'article 1^{er} du règlement d'Administration publique du 17 Janvier 1917 exclue expressément de la liste des déductions possibles « les sommes dépensées par le contribuable pour donner une plus-value à l'outillage, et celles

affectées à l'extension de l'entreprise ou à la constitution de réserves. »

L'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914, instituant l'impôt général se bornait à dire que l'impôt est établi sur le revenu net annuel. Le règlement d'Administration publique pose le principe que : « le revenu net est constitué par l'excédent du produit brut effectivement réalisé, le contribuable a joui par nature, sur les dépenses effectuées en vue de l'acquisition de la conservation du revenu. Ces dépenses comprennent notamment : ... en ce qui concerne les exploitations agricoles, commerciales, industrielles ou autres... les frais d'entretien et l'amortissement à l'exclusion des sommes dépensées pour donner une plus-value à l'outillage, et de celles affectées à l'extension de l'entreprise, ou de la constitution de réserves. »

Voilà un texte clair, qui tranche nettement, dans le sens de la non-déduction, la question des réserves. Mais il faut rechercher si ce texte ne vise que les contribuables isolés ou s'il est applicable à la détermination du revenu imposable, non pas seulement du contribuable exploitant seul, mais des membres de sociétés de personnes.

Nous invoquerons d'abord un argument de texte très direct. Il y a une des dépenses déductibles du revenu énumérée par l'article 1^{er} du décret précité, qui ne se peut comprendre que si ce texte vise, non seulement les contribuables isolés, mais les membres des sociétés de personnes. En effet, dans le même alinéa, le décret énumère, au nombre des dépenses qui peuvent être déduites : « l'intérêt des capitaux prêtés à l'entreprise lorsque la personnalité de celle-ci est distincte de celle de l'exploitant ».

Cette disposition du décret est certainement applicable aux sociétés en nom collectif. Les membres qui les composent ne peuvent déduire, en vertu de l'article 10 de la loi, que les intérêts de leurs créances personnelles, c'est-à-dire des sommes qu'ils ont prêtées à l'entreprise. Sans même avoir à étudier les travaux préparatoires du règlement du 11 Janvier 1917 en nous fondant sur son texte même nous pouvons dire que les déductions qu'il prévoit ne concernent pas seulement les contribuables isolés mais aussi les associés en nom. Le principe de la non-déduction des sommes consacrées à l'extension de l'entreprise ou à la constitution de réserves doit donc s'appliquer aux associés en nom.

Mais en l'absence même de cet argument de texte que nous fournit le décret de 1917, le principe de l'assimilation fiscale des sociétés de personnes et des exploitants isolés, que nous rappelions il y a un instant, nous ont permis de résoudre le problème exactement dans le même sens.

On le voit, avant la loi de 1914, les plus-values qui se produisaient dans l'actif social des sociétés de personnes ne pouvaient pas être imposées ; mais cette loi n'ayant pas expressément renouvelé l'exemption fiscale créée par la loi de 1875, il faut certainement dire que maintenant ces plus-values quand elles se manifestent sous la forme de réserves doivent être imposées au titre de l'impôt général sur le revenu.

§ 4. — La loi du 13 Juillet 1925 et l'imposition des plus-values

Pour éviter le paiement de l'impôt sur le revenu dans

les conditions que nous venons de dire, de nombreuses sociétés avaient pris l'habitude de distribuer leurs bénéfices et leurs réserves en baptisant cette distribution de remboursements de capital... Quand elles distribuaient à leurs actionnaires une somme de cinquante francs, pris sur les bénéfices de l'exercice elles affectaient cette somme à concurrence de vingt francs, par exemple, au dividende et pour le surplus du remboursement de capital. De cette manière, elles n'acquittaient l'impôt que sur la plus faible partie des bénéfices distribués. Des plus-values considérables échappaient ainsi, le plus sûrement du monde à l'impôt. Bien mieux, et toujours par le jeu d'un remboursement du capital, certaines sociétés arrivaient à distribuer gratuitement une action de jouissance à leur actionnaires, en échappant à la taxe. Une société dont les actions étaient de cinq cents francs remboursait cinq cents francs par action et augmentait son capital d'une somme égale au capital primitif, en donnant à chaque action ancienne un droit de souscription à une action nouvelle. Le porteur de l'action ancienne employait à la souscription la somme qui lui avait été remboursée sur le capital et se trouvait par ce moyen, propriétaire, sans rien déboursier et sans acquitter aucune taxe d'une action de jouissance et d'une action de capital.

Cet abus détermina un mouvement d'opinion qui aboutit à l'adoption, par le Parlement, lors du vote de la loi de Finances du 13 Juillet 1925, d'un article 80 qui dispose que :

« L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers est perçu sur le montant des remboursements et amortissements totaux ou partiels que les sociétés ou collectivités, déci-

gnées dans les §§ 1 et 3 de l'article 1^{er} de la loi du 29 Juin 1872 et non affranchies de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières par des lois subséquentes, effectuent, sur le montant de leurs actions, parts d'intérêts ou commandites, avant leur dissolution ou leur mise en liquidation. La disposition qui précède est applicable aux remboursements et amortissements effectués sur le montant des actions, parts d'intérêts ou commandites des sociétés et compagnies étrangères. Elle n'est pas applicable aux amortissements qui seraient faits par une réalisation d'actif et au moyen de prélèvements sur les éléments autres que le compte « profits et pertes », les réserves ou provisions diverses de bilan.

Les sommes distribuées dans les conditions ainsi définies entrent en ligne de compte pour l'établissement de l'impôt général sur le revenu dû par les bénéficiaires.

Ne sont pas soumises aux dispositions qui précèdent, les sociétés dont les statuts prévoient l'amortissement obligatoire des actions ».

Le paragraphe suivant, qui ne nous intéresse qu'indirectement exempté des charges de la loi les sociétés concessionnaires de l'Etat, des départements, des communes, puis le dernier paragraphe dispose que :

« Lorsque les actions auront été remboursées par un des moyens non expressément exclus par le deuxième paragraphe du présent article à la liquidation de la société, la répartition de l'actif entre les porteurs d'actions de jouissance et jusqu'à concurrence du pair des actions originaires sera considéré comme un remboursement de capital non imposable à l'impôt sur le revenu ».

Voici les observations les plus notables que peut provoquer ce texte.

Il tombe d'abord sous le coup d'une critique d'ordre général qui ne fait que trouver ici une application des plus saisissantes. Lorsqu'un impôt est raisonnable, établi à un taux normal, personne ne se donne la peine de frauder le fisc ; au contraire, devant un impôt injuste ou trop lourd, le contribuable se dérobe, il tourne la loi. Les dispositions de la loi que nous venons de reproduire laissent la porte ouverte à toutes les fraudes, à tous les échappatoires. Les sociétés ne procéderont pas à des remboursements de capital qui risquent d'atteindre et de gêner leurs actionnaires. Si on leur rembourse en effet cinq cents francs par action, cette somme étant multipliée par le nombre de leurs actions, et le total ainsi obtenu s'ajoutant à leurs revenus de l'année, le fisc leur reprendrait la plus grosse part du capital ainsi remboursée. Mais il y a un biais des plus réguliers. La société fera une augmentation de capital avec faculté pour chaque porteur d'action ancienne, de souscrire trois actions nouvelles. Supposons que l'action ancienne vaille quatre à cinq mille francs ; l'augmentation fait baisser le cours (légèrement, si la société est prospère), qui s'établit entre trois et quatre mille francs, ce porteur d'actions anciennes recevra trois actions que le lendemain il pourra revendre plus de dix mille francs.

Cette critique générale faite sur l'inefficacité de cet impôt, il importe de reprendre la lecture du texte et d'entreprendre son commentaire.

Il est à noter d'abord que la loi parle des « remboursements et amortissements ». Il n'y a donc pas lieu de per-

cevoir l'impôt si l'action n'est ni remboursée ni amortie. Ainsi l'impôt ne serait pas dû sur les sommes employées par la société pour racheter des actions, même si l'opération est faite avec le montant des réserves. Le rachat ne donne pas à ces actions le caractère d'actions de jouissance. Elles pourront être revendues par la Société et rien ne les distinguera des actions qui ne sont jamais entrées dans les caisses de la société.

La loi parle, d'autre part « *des actions, parts d'intérêts ou commandites* », elle ne vise ni les obligations, ni les parts de fondateurs. Elle ne s'applique donc ni à l'amortissement des obligations, ni au rachat des parts de fondateurs. Cependant dans un rapport à la Chambre, M. Viollette écrit (1) : « il est une catégorie de remboursements qui ne constituent pas des dividendes : ce sont les amortissements auxquels procèdent les sociétés (et spécialement les Compagnies de chemin de fer) dont les statuts prévoient expressément l'amortissement obligatoire par voie de tirage au sort.

Enfin, le dernier paragraphe de l'article 80 de la loi du 13 Juillet 1925 résout une difficulté qu'avait posée la pratique. Lorsque les actions d'une société, ont été transformées, pendant la durée du pacte social, en actions de jouissance par remboursement du capital et que, sur ce remboursement aura été perçu l'impôt sur le revenu, ce même impôt devra-t-il être perçu à la dissolution de la société sur la partie de l'actif social, partagé entre les actionnaires, qui représente le capital social. C'est la solution négative que consacre le dernier paragraphe de l'ar-

(1) J. off. du 26 Février 192 ; débats parlem. p. 1.286.

ticle 80. Voilà donc une plus-value certaine qui échappe expressément aux dispositions de la loi.

Mais ce sont des plus-values qu'elle frappe par ailleurs.

Relisons les cinq dernières lignes du deuxième paragraphe de notre article :

« La disposition qui précède n'est pas applicable aux amortissements qui seraient faits par une réalisation d'actif et au moyen de prélèvements autres que le compte « profits et pertes », les réserves ou provisions diverses du bilan.

Ce texte indique très nettement la pensée du législateur. Ce sont les plus-values sociales qu'il s'est ingénié à traquer dans leurs refuges mais ce sont elles seules qu'il poursuit. Quand l'amortissement, quand le remboursement est assuré avec d'autres postes de l'actif, il n'y a pas lieu à la perception de l'impôt.

SECTION II. — LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE ET LES PLUS-VALUES COMMERCIALES

§ 1. — L'Impôt sur la plus-value des fonds de commerce

En dépit de l'opinion souvent affirmée dans la jurisprudence, nous ne pensons pas que le fonds de commerce soit une universalité juridique. D'ailleurs, la loi du 17 Mars 1909, sur la vente et le nantissement des fonds de commerce, n'a-t-elle pas précisé que le privilège du vendeur ne portait, à défaut de désignation spéciale, que sur la clientèle ou achalandage (y compris le nom, l'enseigne et le droit au bail), à l'exclusion du matériel et des mar-

chandises (art. 9) ? Sans doute, en fait, voyons-nous réunis, de par les conventions des parties, ces éléments disparates, qui ne sont rendus solidaires que par des considérations d'exploitation. D'une part, se trouvent les éléments corporels : matériel et marchandises ; d'autre part, les éléments incorporels : achalandage, droit au bail, enseigne et nom.

Nous dirons même que l'élément essentiel du fonds de commerce c'est l'achalandage ou clientèle. Élément incorporel au premier chef, variable, capricieux ; suivant volontiers les fantaisies d'une mode... Qu'est-ce qui fait la prospérité d'un commerce, sinon la clientèle nombreuse ?

Or, pour la constitution d'une clientèle, ce sont surtout des facteurs immatériels qui jouent, l'ingéniosité du commerçant, son activité, son « sens commercial » sont pour beaucoup. Il est inutile de rappeler les circonstances qui ont fait la vogue et la fortune de Félix Potin, des magasins du Bon Marché, de la Samaritaine ou du Louvre.

L'augmentation de valeur des fonds de commerce, au lendemain de la guerre, devait être une occasion tentante pour le Fisc avide de ressources. D'autant plus que cette augmentation de valeur apparaissait souvent considérable, en raison de la dépréciation de la monnaie.

La loi du 1^{er} Juillet 1916 et les lois subséquentes taxant les bénéfices de guerre avaient attiré l'attention de l'Administration sur les plus-values. Pour déterminer l'assiette de l'impôt nouveau, il fallait comparer le bénéfice moyen d'une année d'avant-guerre et le bénéfice réalisé pendant chacune des années de guerre et jusqu'au 1^{er} Juillet 1920.

Parmi les éléments examinés pour faire cette comparaison figuraient les plus-values réalisées par l'aliénation des biens. La Commission supérieure des bénéfices de guerre décida que la réalisation de ces plus-values devaient être considérées pour la détermination des bénéfices à comparer. Elles étaient assimilées à des profits quelconques. C'est d'ailleurs l'opinion du Conseil d'Etat, dans un arrêt du 25 Novembre 1921, considérant « que l'art. 3 « (de la loi du 1^{er} Juillet 1916) spécifie que le produit net, « en période de guerre, sera calculé d'après le bilan, que « cette dernière disposition qui fait des données fournies « par le bilan, sauf le redressement qu'y peuvent appor- « ter les Commissions, la base de l'imposition, implique « nécessairement l'entrée en compte des bénéfices en capi- « tal, lesquels sont compris dans les bilans au même titre « que les produits d'exploitation ; qu'aucune distinction « ne saurait être faite, d'autre part entre *les bénéfices* « *provenant de l'aliénation d'éléments isolés du capital* « *et les bénéfices résultant de la réalisation de l'intégra-* « *lité de celui-ci* (Rev. des Impôts, art. 858).

Ces arguments devaient nécessairement entraîner l'Administration à pousser plus loin sa théorie. La déformation professionnelle s'exerce, quelle que soit la profession ; et l'agent du Fisc est nécessairement prompt à découvrir la matière imposable ! L'impôt sur le revenu (loi du 15 Juillet 1914) et les impôts cédulaires créés par la loi du 31 Juillet 1917, ne pouvaient-ils pas frapper certaines plus-values, notamment celles des immeubles ou des fonds de commerce.

La mutation à titre onéreux, qui fera apparaître la plus-value, peut se produire dans deux cas : ou il s'agit

d'un agent d'affaires, marchand de bien, qui achète le fonds et le revend ; ou bien il s'agit du commerçant, propriétaire, qui cède son fonds, parce qu'il se retire ou qu'il change le domaine de son activité.

Dans la première hypothèse, le fonds de commerce est la marchandise à propos de laquelle l'agent d'affaires fait son métier. C'est sa profession : il achète et revend périodiquement cette marchandise-là. Il y effectue un bénéfice passible, incontestablement, de l'impôt cédulaire et de l'impôt général sur le revenu.

Par contre, il est plus délicat, et même, disons-le tout de suite, il est très contestable d'affirmer la légitimité de l'imposition des plus-values réalisées par les commerçants dans la cession de leurs propres fonds de commerce. Sans doute, dans le bénéfice commercial y a-t-il deux parts : la part annuelle, qui ressort au compte des Profits et Pertes, et la part permanente, qui s'incorpore au fonds sous une forme quelconque et qui n'apparaît sous forme de plus-value, qu'au moment de la cession.

Cette deuxième part est-elle un revenu ? Pour résoudre la question, il faudrait s'entendre sur la définition du revenu. Il est regrettable que la Loi n'ait pas donné cette définition.

Il semble bien que la plus-value du fonds de commerce s'analyse en un accroissement de capital, et que *l'élément de périodicité* qui caractérise le revenu lui fait défaut. Les auteurs, en général, ont refusé de comprendre cette plus-value dans le revenu désigné par la loi de 1914 et celle de 1917.

C'est ainsi que, dans son *Traité pratique des impôts cédulaires et de l'impôt général sur le revenu* (n° 304), M.

Besson s'exprime ainsi : « Notre conclusion très ferme est
« que le gain en capital, même quand il consiste en une
« plus-value du fonds de l'entreprise réalisée par voie de
« cession ou autrement, ne peut être compris au nombre
« des éléments du bénéfice passible de l'impôt cédulaire
« institué par l'art. 2 de la loi du 31 Juillet 1917. Cet ac-
« croissement de capital résiste par sa nature, à toute in-
« corporation totale ou partielle, dans la cédule des bé-
« fices commerciaux et industriels ».

La même idée se trouve, sous une autre forme, dans le traité de M. Bocquet, *l'Impôt sur le revenu cédulaire et général* : « L'expression plus-value implique à elle seu-
« le, le simple accroissement d'un capital, non la percep-
« tion d'un revenu... Les plus-values comme les moins-
« values constituent des fluctuations de capital qui res-
« tent en dehors du domaine de l'impôt sur le revenu ».

Au cours de la controverse bien connue — et que nous avons étudié d'autre part — entre les professeurs Lescure et Allix, celui-ci démontra péremptoirement par des arguments juridiques indiscutables, que les lois de 1914 et de 1917 n'avaient voulu atteindre que des revenus, alors que l'idée générale de la loi du 29 Juin 1872 n'avait été que « d'imposer tous les bénéfices, tant accidentels que
« périodiques que l'on peut retirer d'un placement en
« valeurs mobilières ».

Malgré la doctrine contraire, l'Administration des Contributions directes imposa de nombreux commerçants pour les plus-values réalisées lors de la cession de leurs fonds. Des contestations s'élevèrent, qui furent soumises à la juridiction administrative.

Parmi les exemples qui s'offrent, il convient d'en ci-

ter un, particulièrement typique : celui qui fut soumis au Conseil de Préfecture de la Seine, et qui fut résolu par l'arrêté du 24 Mars 1924 :

Après avoir créé un fonds de commerce de boulangerie, en Juillet 1919, le sieur P... vendit ce fonds, en Juin 1921, pour la somme de 130.000 francs. L'administration des Contributions directes évalua à 100.000 la plus-value donnée au fonds pendant son exploitation par le sieur P... Ce bénéfice fut divisé en trois tranches incorporées dans le revenu net servant de base à la taxe sur les bénéfices industriels et commerciaux et à l'impôt général sur le revenu établi, pour les années 1920, 1921 et 1922.

La prétention du Fisc dans cette affaire parut si exorbitante et si contraire aux lois de 1914 et 1917 que le Commissaire du Gouvernement lui-même dans ses conclusions, combattit la thèse de l'Administration, qui fut déboutée en ces termes :

« Considérant que les lois des 15 Juillet 1914 et 31 Juillet 1917 n'ont établi des impôts que sur les revenus dont ont disposé les contribuables au cours de l'année ayant précédée celle de l'imposition et provenant soit du capital, soit du travail, soit tout à la fois du capital et du travail ; qu'ainsi leurs prescriptions ne sont applicables ni aux capitaux et propriétés appartenant aux contribuables, ni aux profits ou avantages divers par eux obtenus, ou enrichissements par eux réalisés, si ces profits, avantages ou enrichissements n'ont pas le caractère de revenus ;

« Considérant, à la vérité, que dans l'art. 1^{er} du décret du 17 Janvier 1917 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 15 Juillet 1914,

plusieurs des catégories de revenus dont l'ensemble forme le revenu total devant servir de base à l'impôt général sont dénommés « bénéfices » et non « revenus » ; qu'il en est ainsi, des bénéfices de l'exploitation agricole, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices de l'exploitation minière, des bénéfices des professions non commerciales ; mais que cette expression, empruntée au langage courant, ne vise, en réalité, que les revenus proprement dits de certaines exploitations, professions ou occupations, lesquels sont dépourvus d'une dénomination spécifique à la différence de revenus procurés par les emplois publics, par les emplois privés ou par certaines professions libérales, lesquelles sont respectivement dénommées : traitements, salaires et honoraires ; et que, dans la loi du 15 Juillet 1914, pour l'exécution de laquelle est intervenu ledit décret, les expressions de « revenus annuels », de « revenu net annuel », de « revenus distincts » sont, d'ailleurs, seules employées à l'effet de désigner les éléments servant à l'établissement de l'impôt général sur le revenu ;

« Que de même, si dans les intitulés des titres I, II et IV de la loi du 31 Juillet 1917, figurent les mots : « impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôts sur les bénéfices de l'exploitation agricole, impôt sur les bénéfices des professions non commerciales », le titre général de ladite loi ne fait mention expresse que de l'établissement d'impôt sur les diverses catégories de revenus ; qu'ainsi ces impôts particuliers, communément appelés « impôts cédulaires » ne sont établis que sur différentes sortes de revenus ;

« Considérant qu'il suit de là qu'aucun bénéfice ou

avantage quelconque retiré d'une opération commerciale ou non commerciale ne peut entrer en compte pour le calcul de l'impôt général et des impôts cédulaires sur les revenus, s'il n'a pas le caractère d'un revenu ;

« Que, dès lors, la circonstance que le sieur P... en vendant son fonds de commerce, aurait effectué une opération pécuniaire en égard à la différence entre les frais de création ou prix de revient et le prix de cession de ce fonds, ne saurait aucunement suffire à justifier la régularité des impositions contestées ;

« Que doit, également et pour les mêmes motifs, être écarté l'argument tiré de ce que la plus-value perçue à l'occasion de la cession d'un fonds de commerce constituerait un élément imposable à la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre et aurait été reconnue par diverses décisions des juridictions compétentes, comme étant au nombre des bénéfices commerciaux servant de base au calcul de cette contribution : que, d'ailleurs, celle-ci est un impôt spécial et exceptionnel, entièrement distinct de l'impôt général et des impôts cédulaires sur les revenus annuels ; que la législation qui la régit, tant par son objet que par les principes dont elle s'inspire et par ses textes même, différente de celle qui est contenue dans les lois précitées des 15 Juillet 1914 et 31 Juillet 1917 ;

« Considérant, en conséquence, que pour décider si la réclamation du sieur P... est ou non justifiée, il est nécessaire, mais suffisant de déterminer si la plus-value réalisée lors de la cession du fonds de commerce du réclamant est ou non un revenu, au sens desdites lois ;

« Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions législatives et de celles du décret pris pour

l'exécution de la loi du 15 Juillet 1914, et spécialement de l'art. 10, § 2, de la loi du 15 Juillet 1914, et de l'art. 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 17 Janvier 1917, que cette législation fiscale établit une distinction très nette entre les capitaux, propriétés et autres éléments producteurs de revenus, d'une part, qu'elle dénomme « sources de revenus », et, d'autre part, les revenus qu'elle qualifie de produits ; que cette distinction ne diffère d'ailleurs pas de celle qui est faite dans la législation civile, et qui est formulée expressément dans les art. 578 et 582 et S.C. civ. entre les « choses » et les fruits « naturels », « industriels » et « civils » des choses ;

« Considérant qu'il n'est pas et qu'il ne saurait être contesté qu'un fonds de commerce dont la valeur pécuniaire est représentée, pour celui qui en entreprend l'exploitation, soit par le prix d'achat, soit par le montant des frais de création ou prix de revient est, pour cet exploitant un capital ou source de revenus ; *que l'augmentation de valeur de ce fonds a donc nécessairement le caractère d'un accroissement de capital et non d'un revenu, c'est-à-dire d'un produit périodique ou occasionnel de cette source de revenus ;*

« Que s'il est exact que, à la différence d'autres plus-values analogues, la plus-value d'un fonds de commerce, telle qu'elle résulte de l'écart entre le prix d'achat ou de revient et le prix de cession, provient fréquemment, dans une mesure plus ou moins large, non seulement de faits sociaux et économiques inhérents au développement des agglomérations urbaines ou de circonstances fortuites mais aussi du travail et de l'activité personnelle de l'exploitant, on ne saurait déduire de là que cette plus-

value constitue au moins pour partie un produit ou un revenu du travail ; qu'en effet, le travail et l'activité humaine peuvent aussi bien être consacrés à l'augmentation de valeur d'un capital ou d'une chose qu'à la production de revenus ou de fruits ; et que la règle, en vertu de laquelle l'augmentation de valeur d'une chose due au travail personnel de l'exploitant s'incorpore au capital, et ne constitue pas un produit ou revenu, a notamment trouvé son application dans la législation civile, l'art. 599, § 2, Code civil, spécifiant que « l'usufruit ne peut, à la cessation de l'usufruit, réclamer aucune indemnité pour les améliorations qu'il prétendait avoir faites, encore que la valeur de la chose en fût augmentée » ;

« Considérant, toutefois qu'il faut reconnaître que les profits pécuniaires tirés d'actes identiques, spécialement ceux que procurent les ventes de fonds de commerce comportant des plus-values, peuvent constituer tantôt un revenu, tantôt un capital suivant ceux qui les effectuent et les conditions dans lesquelles ils sont accomplis ;

« Mais, considérant que les impôts général et cédulaires sur les revenus étant des impôts personnels, c'est au regard des personnes vendant des fonds de commerce que doit être apprécié, pour l'établissement desdits impôts le caractère des profits provenant de ces ventes ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur P... qui a créé son fonds de commerce en 1919 et l'a cédé en 1921, est boulanger de son état ; qu'il n'est pas allégué qu'il se soit livré professionnellement ou même habituellement à des achats de fonds de commerce suivis de reventes avec bénéfices, et qu'il est, au contraire, établi que la cession de son fonds a été une opération isolée ;

qu'ainsi les sommes qu'il a perçues ou doit percevoir pour prix de cette cession constituent bien, en ce qui le concerne, la réalisation d'un capital lui procurant un enrichissement qui correspond à la plus-value du fonds cédé, et non la perception d'un revenu ou produit d'une profession ou occupation lucrative habituelle, consistant en achats successifs, suivis de reventes, de divers fonds de commerce ;

« Considérant, enfin, qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à ce fait que des enrichissements de cette nature, s'ils n'étaient assimilés à des revenus, échapperaient, sous l'empire des lois aujourd'hui en vigueur, à toute perception fiscale quelle qu'en fût l'importance ; que c'est au législateur, en effet, qu'il incombe, s'il le juge utile, d'établir par des prescriptions légales nouvelles des impôts nouveaux en vue de mettre fin à une semblable situation et qu'il appartient au juge d'appliquer les lois et règlement en vigueur, sans en étendre arbitrairement la portée, c'est-à-dire en se bornant à les interpréter conformément aux termes et à l'esprit dans lesquels ces lois ont été adoptées et promulguées ;

« Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'exclure purement et simplement des sommes totales ayant servi de base aux impositions contestées les sommes qui correspondent à des fractions du prix de cession du fonds de commerce vendu par le sieur P... en 1921, sans qu'il soit même besoin d'examiner si les acomptes que le sieur P... avait déjà perçus en 1921 étaient ou non suffisamment élevés pour pouvoir comprendre en tout ou en partie la plus-value incluse dans le prix total ;

« Il y a donc lieu d'accorder au sieur P... les dégrèvements qu'il sollicite ».

(Conseil de Préfecture de la Seine. Arrêté du 24 Mars 1924. M. Garrigou, commissaire du Gouvernement. V. Revue des Impôts, art. 1.381).

L'Administration fit appel de cette décision devant le Conseil d'Etat, puis abandonna son pourvoi.

Il est à noter que la répartition du « bénéfice » de 100.000 francs sur trois années allait contre les principes des lois de 1914 et de 1917, aux termes desquelles, par bénéfices réalisés il faut entendre les bénéfices effectivement perçus, dont on a disposé dans l'année qui précède celle de l'imposition.

Une jurisprudence abondante a sanctionné ces principes, et notamment un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 15 Février 1923 s'exprime ainsi : « ...Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 15 Juillet 1914, l'im-
« pôt général sur le revenu est établi seulement d'après
« le montant total du revenu net annuel *dont dispose*
« *chaque contribuable*, le revenu net étant déterminé, sous
« certaines déductions, en égard aux propriétés et aux ca-
« pitaux que possède ce contribuable, aux professions
« qu'il exerce, aux traitements, salaires, pensions et ren-
« tes viagères dont il jouit, ainsi qu'aux bénéfices de
« toutes occupations lucratives auxquelles il se livre... »
(V. Gaz. Pal. 123.I.399).

Il semble donc que l'Administration ait été particulièrement impressionnée par l'irrégularité du mode de perception (répartition sur plusieurs années). Toujours est-il que le pourvoi abandonné n'a pas été repris.

Mais des avertissements avaient été distribués à de

nombreux contribuables pour les plus-values qu'ils avaient réalisées sur des ventes de fonds de commerce. L'ampleur du mouvement provoqua une réaction des organisations professionnelles et économiques. Les Chambres de Commerce notamment, protestèrent. Au Parlement, aussi, des interventions eurent lieu. C'est ainsi que le 30 Juin 1923, une proposition de loi était déposée sur le bureau de la Chambre, proposition ainsi conçue « dans
« les ventes de fonds de commerce ou d'industrie la par-
« tie du prix afférente aux éléments incorporels et au
« matériel n'est passible ni de l'impôt cédulaire sur les
« bénéfices commerciaux, ni de l'impôt général sur le
« revenu » (J. off. Doc. parl. Chambre N° 6.291).

A son tour le ministre des Finances adressait au président de la Commission des Finances de la Chambre, une lettre tendant à « modifier les conditions de perception
« des impôts sur le revenu en ce qui touche les bénéfices
« industriels et commerciaux, ainsi que du droit d'enre-
« gistrement en matière de cession de fonds de commerce ». Dans cette lettre le Ministre ne désavouait pas son Administration. Il maintenait au contraire l'interprétation qu'elle avait donnée en affirmant derechef que les plus-values étaient bien des revenus.

Toutefois la protestation des contribuables portait ses fruits, puisque le Ministre acceptait une disposition nouvelle application à partir du 1^{er} Janvier 1923 et ainsi conçue : « ne sont pas compris dans les bases de l'impôt sur
« les bénéfices industriels et commerciaux et de l'impôt
« général sur le revenu dus par le cédant, les bénéfices
« réalisés dans la cession des éléments incorporels des

« fonds de commerce ainsi que dans la vente du matériel d'exploitation ».

Par contre, il demandait de soumettre au tarif uniforme de 5 % les divers éléments du fonds de commerce, y compris les marchandises neuves qui en dépendent, c'est-à-dire de supprimer pour ces dernières le bénéfice du tarif réduit (loi du 28 Février 1872).

La Commission des Finances repoussa le projet ministériel. Elle décida de maintenir l'impôt sur les plus-values assimilées aux revenus, en faisant quelques réserves en raison de la dépréciation du franc. D'autre part, elle voulait maintenir aux marchandises neuves le bénéfice du tarif réduit.

Toutes ces observations furent résumées à l'art. 7 du projet de loi soumis au Parlement et ayant pour objet « de modifier le régime fiscal applicable au petit commerce et à la petite industrie ». (Doc. parl. Chambre 27 Nov. 1923, N° 6627).

A la Chambre, l'art. 7 proposé par la Commission fut adopté. En voici le texte :

« Pour l'établissement des impôts sur le revenu, le gain réalisé dans la cession des fonds de commerce est déterminé en retranchant du prix de cession la somme correspondante au prix d'achat ou de revient, compte tenu des variations dans les valeurs depuis l'acquisition ou la création des fonds.

« En ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ce gain, déduction faite, s'il y a lieu, de la fraction afférente aux années ou exercices antérieurs à l'entrée en vigueur de l'impôt, est ajouté

« aux bénéfices de la dernière année ou de dernier exercice d'exploitation.

« Pour l'application de l'impôt général sur le revenu, le gain imposable est réparti entre les années au cours desquelles est versé le prix de cession au prorata du montant des versements effectués pendant chacune d'elles.

« En outre, le taux de l'impôt ne peut être supérieur à celui qui serait applicable si l'on incorporait seulement au revenu global la somme obtenue en divisant le même gain par le nombre d'années pendant lesquelles le vendeur a exploité depuis la mise en vigueur de l'impôt ». (J. Off. Déb. Parl. Chambre 24 Janvier 1924).

Au Sénat, ce texte fut vivement attaqué par M. Milan qui souligna deux conséquences fâcheuses des dispositions nouvelles. D'abord, expliqua-t-il, on incite à la fraude ; fraude par la dissimulation du prix dans les actes de vente ; fraude des gros fonds de commerce qui se constitueront en sociétés et dont les titres échapperont au contrôle du fisc. Ensuite, le commerçant habile et économe qui aura augmenté la valeur de son fonds sera taxé ; le paresseux qui aura laissé stagner ses affaires sera à l'abri de toute réclamation.

Ces arguments emportèrent le vote de la Haute-Assemblée. La Chambre ratifie cette disjonction (séance du 11 Avril 1924). Le lendemain, au Sénat, M. Milan souligna l'accord du Parlement pour écarter définitivement la taxation des plus-values sur les fonds de commerce. Finalement, ce projet de loi relatif au régime fiscal du petit commerce a été finalement adopté par la Chambre le 13 Avril

1924, et le texte relatif à l'imposition des plus-values n'y figure pas.

Quelque temps après, répondant à une question de M. Jean Loquin, député, le Ministre des Finances s'exprimait ainsi : « En attendant la décision que prendra le Parlement, il a été prescrit au service de surseoir, d'une part, à l'établissement de toute imposition nouvelle concernant les plus-values constatées dans les cessions d'entreprises, et d'autre part, au recouvrement de cotisations de l'espèce qui auraient déjà été établies ». (J. Off. 29 Mai 1924).

Cette idée de taxer les plus-values des fonds de commerce devait être reprise dans la loi de budget présentée par M. Clémentel, alors ministre des finances, en Février 1925. Voici, dans ses lignes essentielles, l'économie du projet :

L'impôt aurait été de toutes les fois qu'une mutation à titre onéreux — vente, échange, apport en société, expropriation — aurait fait apparaître une valeur supérieure de plus de 10 % à la valeur d'acquisition du même bien, si l'acquisition antérieure ne remontait pas à moins de 20 ans.

La taxe allait, d'après un tarif progressif de 10 à 60 % de la plus-value suivant l'importance de celle-ci. Elle était diminuée d'un vingtième par année ou fraction d'année en sus de la première si la révente était faite plus d'un après l'acquisition. Enfin elle avait effet rétroactif à partir du 1^{er} Janvier 1920.

La Commission des Finances de la Chambre repoussa cette partie du projet. Et voici les très intéressantes considérations que nous lisons dans le rapport général du président de cette commission, M. Viollette : « C'est, en effet,

« un principe auquel nous entendons demeurer absolument fidèle que, dans un budget qui se renouvelle tous les ans, ne peuvent légitimement figurer en recettes que des recettes susceptibles de se renouveler tous les ans ; or, le prélèvement sur le capital *consomme* la matière imposable et, en quelques années la tarirait complètement ». (Rapport général, p. 15).

Il faut bien le dire aussi : outre ces considérations d'ordre économique général, il est une raison grave qui empêche, dans l'état de choses actuel, de taxer les plus-values comme bénéfices quelconques : nous voulons parler de l'instabilité monétaire.

Il faut y ajouter cette considération juridique, que les lois de 1914 et de 1917 ont un caractère restrictif et ne visent pas les plus-values.

Mais lorsque l'étalon monétaire aura retrouvé sa stabilité — ce qui sera le signe d'une stabilité économique —, il serait possible d'étendre l'application des lois de 1914 et de 1917 à tous les bénéfices ou profits et notamment aux plus-values, si cette extension est prévue par une loi.

§ 2. — La réévaluation des Stocks

Ainsi que nous l'avons vu précédemment (V. *supra* réponse du Ministre des Finances à M. le député Loquin), le Ministre avait prescrit à ses services de surseoir jusqu'à nouvel ordre à l'imposition des plus-values réalisées sur la vente des fonds de commerce et de mettre les percepteurs en possession des renseignements nécessaires pour leur permettre de ne pas exiger des impositions de l'espèce déjà établies.

Puis, à la date du 15 Septembre 1925, le Ministre déci-

da qu'il n'y avait pas lieu de faire état, pour l'assiette des impôts sur les revenus, de la plus-value des éléments incorporels des fonds de commerce (clientèle ; droit au bail, enseigne, nom commercial, etc...), ainsi que, parmi les éléments corporels de la plus-value du matériel et, le cas échéant, des immeubles industriels servant à l'exploitation.

Par contre, le Ministre a estimé qu'il convenait de continuer à soumettre à l'impôt le gain provenant de la cession du *stock* de marchandises, cette cession n'étant pas autre chose que la dernière vente effectuée par le commerçant.

Ce point de vue n'était pas critiquable. Le stock de marchandises déposées en magasin représente une valeur certaine, facile à déterminer. Autant l'évaluation des éléments incorporels est délicate, instable, relative, autant celle du stock est aisée. Du moins, telle est l'opinion première qu'on peut avoir. Aussi la loi du 31 Juillet 1917 n'avait-elle pas précisé comment devait se faire la détermination de la valeur des stocks pour l'établissement de l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux.

L'instruction du 30 Mars 1918 disait seulement que, pour la détermination du bénéfice imposable, il fallait « ajouter au montant des ventes, la valeur des marchandises restant en magasin à la fin de l'année, et en retrancher, en même temps que le coût des marchandises achetées, la valeur du stock existant au début de l'exercice ; de même s'il s'agit de fabrication, il faut ajouter au montant des ventes la valeur des matières premières et des marchandises fabriquées qui existaient en stock au commencement de la période considérée ».

En l'absence d'une disposition légale ou administrative, les commerçants et les industriels étaient donc libres d'évaluer leurs stocks à leur gré.

Afin de se garantir contre la dépréciation monétaire, de nombreuses entreprises commerciales et industrielles — notamment celles qui utilisent des matières premières dont les prix suivent les fluctuations des changes — ont été amenés à évaluer leurs stocks, non plus d'après les procédés comptables habituels (évaluation au prix de revient, ou évaluation au cours du jour de l'inventaire), mais suivant un prix unitaire invariable.

Ce procédé était particulièrement usité dans l'industrie textile. Ces sous-estimations systématiques, pratiquées depuis le 1^{er} janvier 1918, — date de l'application de l'impôt cédulaire sur les bénéfices commerciaux, — pour prudentes qu'elles fussent n'en étaient pas moins préjudiciables aux intérêts du Trésor.

Aussi, l'Administration des Contributions directes se mit-elle en rapport avec l'Union des syndicats patronaux des industries textiles pour redresser les évaluations fausses au détriment du Trésor tout en sauvegardant les légitimes intérêts des industriels.

A la date du 23 Novembre 1926, l'Union Textile et les Groupements généraux textiles adressaient à M. le Directeur général des Contributions directes, quelques remarques qui devaient servir de base aux directives de l'Administration pour les méthodes de réévaluation.

D'abord, les stocks visés étaient les stocks de matières premières et de produits qui n'ont pas encore été l'objet d'un travail quelconque par l'industriel intéressé ou qui ne sont pas des produits finis.

Par exemple, pour le peigneur de laine ou le filateur de coton, les matières premières sont la laine en masse et le coton en masse. Pour le tisseur la matière première est le filé et la soie grège pour la soie. Pour l'imprimeur forfai-tier, la matière première est le tissu écri, etc... En somme, sont réévaluées les matières premières non encore trans-formés par l'industrie, à l'exclusion des produits en cours de fabrication et des produits entièrement finis. Il faut ex-clure également les matières premières achetées pour des emplois spéciaux propres à l'industrie elle-même et qui, n'étant pas l'objet d'une production courante et d'un mar-ché régulier, ne peuvent pas être facilement revendues.

Pour ces derniers produits, d'une valeur difficile à dé-terminer l'Administration continue à accepter les évalua-tions faites selon les règles propres à chaque entreprise.

La matière d'imposition étant déterminée, comment pratiquer cette imposition ?

L'Union Textile proposait trois méthodes :

I. — Pour chacun des inventaires de 1920 à 1925, on appliquerait à un *cours bas* d'avant-guerre le coefficient de dépréciation du franc par rapport au dollar, pour cha-cune des années indiquées, sans que ce coefficient puisse dépasser 5.

Le *cours bas* d'avant-guerre serait obtenu en prenant la moyenne entre les trois plus bas cours de la période 1890-1914.

II. — Ou bien le contribuable réévaluerait son stock en une seule fois, au 31 Décembre 1926, au titre de la seule année d'imposition 1927 par application au cours d'avant-guerre, admis pour base, du coefficient de dépréciation du

franc par rapport au dollar, pour 1926, sans que ce coefficient dépasse 5.

III. — Enfin, troisième méthode, on réévaluerait le stock au 31 Décembre 1926, comme ci-dessus, et la plus-value au 31 Décembre 1926 serait divisée par 6 et on obtiendrait le redressement moyen afférent à chacune des années d'imposition de 1922 à 1927. A ce redressement moyen, on appliquerait le taux correspondant à chacune des années d'imposition.

S'inspirant de ces remarques, l'Administration des Contributions directes édicta les prescriptions suivantes, à la date du 14 Janvier 1927 :

Désormais, les stocks de matières premières devraient comporter une évaluation au moins égale à celle que fera ressortir l'usage de la méthode ci-après :

« Pour chaque nature de marchandises, on prendra la
« moyenne de trois cours bas de la période de 1890-1914.

« Cette moyenne sera majorée dans la proportion de la
« dépréciation du franc par rapport au dollar. Le coeffi-
« cient de la dépréciation du franc résultera, au choix de
« l'industriel, soit de la moyenne des cours du dollar
« pendant l'année commerciale, soit de la moyenne des
« cours pendant le mois ayant précédé l'inventaire. Coef-
« ficient maximum 5.

« Le prix unitaire ainsi dégagé sera appliqué aux quan-
« tités de matières en stock à la fin de l'exercice. Sur
« l'évaluation ainsi obtenue, il pourra être pratiqué une
« décote de 20 % au maximum.

« Il sera ainsi procédé aussi longtemps que les circons-
« tances économiques resteront sensiblement les mêmes ».

Pour récupérer les sommes échappées à l'impôt depuis

que les contribuables faisaient leurs évaluations à un prix unitaire invariable l'Administration proposa trois systèmes, *ad libitum* ; qui étaient à peu de chose près, l'adoption du projet de l'Union textile :

I. — La révision des évaluations sera faite année par année. Elle portera sur les inventaires successifs de 1921 à 1926. Afin de ménager la trésorerie des entreprises, le recouvrement des rôles sera réparti sur trois ans.

II. — Le redressement sera opéré en une seule fois. La révision portera seulement sur l'inventaire de Décembre 1926 et la plus-value imposable ressortira, dès lors, de la comparaison faite entre la valeur du stock évalué selon les habitudes de l'entreprise et celle du même stock selon le nouveau mode d'estimation. Il n'y aura pas lieu à supplément d'imposition pour les années antérieures.

III. — La plus-value résultant de l'application de la méthode ci-dessus sera divisée en six parts égales (1922 à 1927) et sera taxée par suite, d'après les taux applicables pour chacune de ces années. Le recouvrement sera échelonné sur trois ans.

Il convient de noter que la décision prise à l'égard de l'industrie est également applicable aux autres entreprises industrielles ou commerciales. Mais elle demeure limitée aux matières premières, ainsi que nous les avons précédemment définies.

Le problème ainsi résolu par l'Administration a donné satisfaction aux intéressés. Le principe de l'imposition est évidemment juste. Sa perception, avec trois modalités, est suffisamment souple et bienveillante.

Au point de vue juridique, la réévaluation des stocks, telle qu'elle est ainsi admise, ne paraît pas critiquable.

L'Administration a incontestablement le droit, d'une part, de contrôler l'évaluation des stocks de marchandises, d'autre part, d'exercer la reprise des insuffisances d'imposition pendant les cinq années antérieures à l'année en cours (loi du 30 Novembre 1916, art. 5 et loi du 31 Juillet 1917, art. 54).

Au point de vue économique, la réévaluation des stocks, comporte, au contraire, des critiques plus acceptables.

Il en est une d'abord qui peut être retenue aisément : il est mauvais qu'après avoir accepté pendant longtemps certaines estimations portées dans les bilans, le fisc les conteste aujourd'hui et trouble, par des redressements rétroactifs et des impositions supplémentaires, les entreprises industrielles et commerciales.

D'autres auteurs ont soutenu que le nouveau procédé qui est basé sur la dépréciation du franc par rapport à l'or, semble en contradiction avec la jurisprudence civile qui interdit formellement de faire intervenir, dans les conventions ou les contrats, l'or ou une monnaie étrangère pour déterminer le prix en francs d'une marchandise.

On a encore signalé l'incohérence de l'Administration en matière d'imposition des bénéfices commerciaux, pendant qu'elle s'oppose à ce que les amortissements du matériel et des machines soient calculés autrement que sur leur prix d'achat et rejette les provisions nécessaires prélevées sur les bénéfices en vue du remplacement à un prix cinq ou six fois supérieur de l'outillage hors de service, elle exige le contraire pour l'estimation des stocks.

On peut encore faire quelques critiques d'ordre technique : en soumettant à l'impôt cédulaire l'intégralité de la plus-value qui découle du nouveau système d'évalua-

tion soit pour les stocks existant en 1926, l'Administration a violé les principes du droit fiscal. En effet, le fisc ne peut taxer actuellement que les plus-values qui se sont produits pendant la période où il peut exercer son droit de reprise, c'est-à-dire pendant les cinq années antérieures à l'année en cours : il faut donc, si l'on veut faire une évaluation strictement légale : 1°) valoriser, conformément au nouveau mode de calcul, les stocks portés à l'actif des bilans dressés en 1921 ; 2°) n'imposer supplémentairement que la différence résultant entre la valeur des stocks en 1920 et celle des stocks en 1926, calculée également suivant le nouveau procédé administratif autrement dit, l'impôt ne peut porter sur la plus-value acquise entre 1916 et 1920, c'est-à-dire avant la constatation pour les changes de la dépréciation du franc.

Quelles que justes que soient ces critiques, les prétentions du Fisc, battues en matière de plus-value des fonds de commerce, ont triomphé — presque sans lutte — sur la question des stocks.

CONCLUSION AU CHAPITRE III

Si conformément à notre méthode, nous essayons de tirer la conclusion logique imposée par les développements donnés au cours de ce chapitre III et dernier nous pouvons donc dire que le législateur et la pratique administrative ont su frapper presque inconsciemment toutes les plus-values qui décelaient leurs existences et dont la non-imposition pouvait paraître choquante.

Le législateur a simplement obéi aux principes généraux du Droit pour atteindre la matière imposable qui s'offrait à lui, en se basant surtout sur des considérations pratique de productivité bien autrement intéressantes que

les considérations de justice sociale invoquées par certains idéalistes dont nous avons exposé les doctrines au commencement de cet ouvrage. Son œuvre incomplète mériterait certes d'être perfectionnée mais il ne semble pas qu'il lui soit possible de généraliser davantage ses idées ni de s'aventurer plus avant dans une voie où il pourrait risquer de « briser les ressorts de la production abondante et de la libre circulation des biens », pour rappeler les sages paroles de M. Charles Dumont, déjà citées dans notre introduction.

Le rôle de la pratique administrative a été tout aussi bienfaisant mais il faut féliciter la jurisprudence de n'avoir sanctionné en général que des prétentions rationnelles ; les contribuables ont toujours tendance à éviter le paiement d'impôts qui les oppriment en tournant les dispositions législatives, et la fraude était souvent l'origine de la constitution de plus-values dont la substance n'était autre que des sommes astucieusement soustraites au fisc : les accumulations exagérées de réserves les moins évaluations de stocks procédaient de façon suffisamment caractérisée de cette intention frauduleuse pour que la jurisprudence acceptât les prétentions administratives. Il n'en était plus de même lorsque l'Administration essayait d'établir de sa propre initiative des impôts nouveaux : c'était là employer une méthode contraire au vieux principe de notre justice démocratique « Il n'y a pas d'impôts nouveaux sans lois », la jurisprudence a compris le danger et évité le piège dont le résultat aurait été d'instaurer l'arbitraire administratif, le plus dangereux de tous peut-être car le moins raisonné et le plus hardi.

Vu : *Le Doyen,*
H. BERTHÉLÉMY.

Vu : *Le Président,*
ALLIX.

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. Documents Parlementaires

- Rapport Bertauld.* J.O. 24 Mai 1875, p. 3.678.
Proposition Ajam. Chambre, 10 Juin 1912, Doc. Parl. 1912.
Projet Klotz. Doc. Parlementaire, Chambre 1920, n° 166, p. 1.
Projet François Marsal. Doc. Parl., Chambre, 1920.
Proposition Barthe. Doc. Parl., Chambre, 1920.
Projet Clémentel. Doc. Parl., Chambre, 1925.
Rapport Violette. Doc. Parl., Chambre 1925.
Rapport de M. Charles Dumont. Doc. Parl. 1920, n° 589, p. 15.

II. Ouvrages Généraux

- ALLIX : *Traité élémentaire de Science des Finances et de législation financière.*
BERTHELEMY : *Droit Administratif.*
GIDE et RIST : *Histoire des Doctrines Economiques.*
LEROY BEAULIEU : *Economie Politique.*
TRUCHY : *Cours d'Economie Politique.*

III. Ouvrages Spéciaux

- ALLIX et LECERCLE : *L'Impôt sur le Revenu, 1926.*
D'AVENEL : *L'Enseignement de l'Histoire des Prix.*
D'AVENEL : *Histoire Economique de la Propriété des Salaires, des Denrées et de tous les prix en général depuis 1220 jusqu'à 1800.*

BAYART : *Les effets de l'inflation sur le Bilan au point de vue fiscal.*

BISSON : *Le bénéfice réel en période de Dépréciation Monétaire.*

BOCQUET : *L'impôt sur le Revenu Cédulaire et Général.*

FALLON : *Les Plus-Values et l'Impôt.*

IV. Thèses

PARIS :

DE CABRUCCIA : *L'impôt sur les Plus-Values Immobilières (1920).*

GUÉRET : *Les Plus-Values Immobilières, leur imposition en Angleterre (1912).*

LAMBRINO : *L'application et l'échec de la loi anglaise sur les plus-values foncières (1920).*

PETSH : *Les Plus-Values Bases d'Imposition.*

LEFEBVRE : *L'impôt sur les Plus-Values d'après les récents projets Français (1927).*

PROVINCE :

CROIZAT : *La Notion de Fruits en Droit Civil et en Droit Fiscal.*

REGNIER : *De la conversion des Réserves et Plus-Values en actions dans les Sociétés Anonymes (1926).*

VOGT : *L'imposition des Plus-Values Immobilières (1914).*

RIPPERT : *La plus-value indirecte résultant de l'Exécution des Travaux Publics (1904).*

V. Revues et Articles de Revues

Bulletin de Statistique et Législation comparée :

1906 : *La Taxation des Plus-Values Immobilières à Kiao Tchiou, Francfort, Cologne.*

1910 : Budget Anglais 1909-10.

1911 : L'impôt sur les Plus-Values Immobilières en Allemagne.

1913 : Impôt sur l'Accroissement de fortune Besitzsteuer.

Annales de Droit Commercial :

1921, p. 173 : PERCEROU : Transformation de Plus-Value d'Actif en Augmentation de Capital.

Journal des Sociétés 1925 :

PERCEROU : Transformation des Plus-Values d'actif en Augmentation de Capital.

Revue Politique et Parlementaire :

LESCURE : Des recettes nouvelles sans Impôts nouveaux, Juillet 1923, p. 64.

ALLIX : Réponse à M. Lescure, Août 1923, p. 207.

LESCURE : Réponse à M. Allix, Septembre 1923, p. 450.

QUALID : L'imposition des Plus-Values Immobilières :

1° en Allemagne, Avril-Mai-Juin 1910.

2° en Angleterre : Juillet-Août-Septembre 1910.

Revue des Sociétés :

Conversion des Réserves en Actions gratuites 1923, p. 237.

Recueil Juridique des Sociétés :

Même sujet : 1921, p. 133.

Recueil des Questions Fiscales :

Même sujet : 1924, p. 53.

VI. Arrêts cités au Conseil d'Etat

De la Cour de Cassation.

Des Tribunaux.

Des Cours d'Appel.

Des Conseils de Préfecture.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
DÉFINITION DES PLUS-VALUES	13
Chapitre I. — L'IMPOT GLOBAL SUR LES PLUS-VALUES ..	16
Section I. — <i>Exposé théorique</i>	16
§ 1 Point de vue financier	16
§ 2 Point de vue moral	18
§ 3 Mode de taxation	18
§ 4 Causes de plus-values	23
Section II. — <i>Application du Principe</i>	25
Conclusion au chapitre I	37
Chapitre II. — LES IMPOSITIONS DES PLUS-VALUES	43
Section I. — <i>Les plus-values immobilières</i>	46
A. — Période normale	48
§ 1 Causes des plus-values immobilières	48
§ 2 Expériences d'Imposition de ces plus-values en France et à l'étranger	59
§ 3 Les objections	66
B. — Circonstances anormales nées de la guerre	74
Section II. — <i>Les plus-values des fonds de commerce</i>	78
Section III. — <i>Les plus-values des valeurs mobilières</i>	80
Conclusion au Chapitre II	82
Chapitre III. — LES PLUS-VALUES IMPOSÉES	84
Section I. — <i>Les lois</i>	86
§ 1 La loi du 29 Juin 1872	86
§ 2 La loi du 21 Juin 1875	89
§ 3 La loi du 15 Juillet 1914	93
§ 4 La loi du 13 Juillet 1925	108
Section II. — <i>La pratique administrative et les plus-values commerciales</i>	113
§ 1 L'impôt sur la plus-value des fonds de commerce	113
§ 2 <i>La Réévaluation des stocks</i>	129
Conclusion au chapitre III	136
BIBLIOGRAPHIE	139
TABLE DES MATIÈRES	143

